UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 4 DÉCEMBRE 1947

PAR

M. PASCAL FROCHAUX

L'ASSURANCE VIEILLESSE ET SURVIVANTS en SUISSE

(A. V. S.)

Membres du Jury :

Président : M. le Prof. André MARCHAL

Suffragants : M. le Prof. GEMAEHLING

M. le Prof. BYÉ

IMPRIMERIE G. SAUTAI ET FILS
46, rue Gauthier-de-Châtillon, 46
LILLE

1947

L'ASSURANCE VIEILLESSE et SURVIVANTS en SUISSE

(A. V. S.)

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 4 DÉCEMBRE 1947

PAR

M. PASCAL FROCHAUX

L'ASSURANCE VIEILLESSE ET SURVIVANTS en SUISSE

(A. V. S.)

Membres du Jury :

Président : M. le Prof. André MARCHAL

Suffragants : M. le Prof. GEMAEHLING

M. le Prof. BYÉ

IMPRIMERIE G. SAUTAI ET FILS
46, rue Gauthier-de-Châtillon, 46
LILLE

AVIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A MA FEMME

en remerciement de son inlassable appui moral pendant le cours de mes études.

A MES PARENTS

« Nous devons apprendre à considérer toutes les questions sociales sous l'angle de la dignité humaine et des énergies dont elle est génératrice ».

Peter DURENMATT
(La Paix du Travail à la dérive).

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549216_0001

PREFACE

Dans cet ouvrage, qui a valu à M. P. Frochaux le titre de Docteur en Droit de l'Université de Paris, avec la mention « Très Bien », l'auteur a abordé un sujet susceptible d'intéresser au plus haut point ceux que les questions sociales ne laissent pas indifférents.

Certes, l'analyse de la loi récente du 26 Décembre 1946 — qui, dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants, place la Suisse au premier rang dans l'ensemble des Nations — constituait déjà un travail utile. M. Frochaux ne s'en est pas tenu là. Il en a dégagé la philosophie dans une partie fort bien venue : l'idée de solidarité ; solidarité économique, solidarité sociale, solidarité financière, qui ne sont que les multiples aspects de la solidarité nationale dont Lucien Brocard, dans ses « Principes d'Economie nationale et internationale » a montré la fécondité.

C'est, en effet, dans l'idée de solidarité, entre les générations successives notamment, qu'à mon sens réside la meilleure justification de l'assurance-vieillesse et survivants. L'un des problèmes essentiels de l'heure présente est le problème démographique. Tant que les hommes en étaient réduits à compter exclusivement sur eux-mêmes pour s'assurer une vieillesse à l'abri du besoin — par l'épargne individuelle — ils pouvaient être tentés et étaient tentés trop souvent, de limiter volontairement leur descendance. En France notamment, l'enfant unique était, hélas, au 19e siècle, presque toujours la règle, dans certains milieux du moins.

Mais, du jour où l'Etat a prétendu couvrir l'ensemble des risques qui atteignent les personnes, l'optique individualiste — et même égoïste — s'est renversée. Pour assurer des retraites convenables à ceux qui, en raison de leur âge,

ne sont plus capables de travailler, l'Etat doit prélever sur les classes jeunes et actives une partie du produit de leur travail. La charge qui, ainsi, va peser sur les générations actives, sera d'autant plus facilement supportée par elles qu'elles seront plus nombreuses. Le sort des vieillards se trouvera amélioré par le fait qu'ils auront eu plus d'enfants. Bien loin d'aboutir à la restriction des naissances, c'est donc à la tendance contraire que conduit cette politique.

On entrevoit les perspectives qui s'ouvrent devant l'extension des assurances sociales obligatoires. Aussi convient-il de louer M. Frochaux d'avoir, non seulement donné un exposé clair et commode de la nouvelle législation suisse, mais encore d'avoir heureusement dégagé l'entrecroisement des liens multiples de solidarité que la loi s'est efforcée de traduire et de mettre en œuvre.

André MARCHAL
Professeur d'Economie politique
à la Faculté de Droit de l'Université
de Paris.

INTRODUCTION

La libération de l'individu de la misère avait été proclamée par le Président Roosevelt comme une des libertés fondamentales de l'homme, dans son message au Congrès le 6 Janvier 1941. Ce postulat fut repris sous le terme « sécurité sociale » dans la Charte de l'Atlantique, le 14 Août 1941. Et depuis lors, l'abolition de la misère « était devenue une des pierres d'angle de l'organisation future des démocraties ». Rien de surprenant, dès lors, que, dès la fin des hostilités on ait vu, dans de nombreux pays, les problèmes sociaux se placer au premier plan de l'actualité politique.

Quoique totalement encerclée par l'idéologie nationale-socialiste et presque isolée du reste du monde, la Suisse partageait, quant à l'après-guerre, les mêmes appréhensions que les représentants des deux grandes démocraties engagées dans la guerre, promoteurs de la Charte de l'Atlantique. Il paraissait évident que la paix ne serait réellement acquise que s'il était donné à chacun la possibilité de vivre une vie d'homme, dans le travail et la dignité. Les mêmes causes engendrent les mêmes effets. Le 27 Août 1941, soit quelques jours après la déclaration commune Roosevelt-Churchill, la République et canton de Genève invitait le Conseil fédéral à étudier, pour l'après-guerre, la création, sur le plan fédéral, d'une caisse d'assurance nationale vieillesse et survivants (A. V. S.) (1).

Comme il n'existait en Suisse jusqu'ici aucune AVS sur le plan fédéral, on serait tenté de croire que les problèmes

(1) Nous emploierons de préférence, par la suite, l'abréviation AVS pour désigner l'assurance vieillesse et survivants en Suisse.

sociaux, en particulier celui de la « sécurité de la vieillesse » n'ait pas préoccupé les Autorités de la Confédération helvétique avant cette dernière guerre. L'objet de notre étude sera, tout d'abord, d'écarter ce préjugé en consacrant le premier chapitre à un bref aperçu de l'évolution de l'idée d'une AVS sur le plan fédéral. Nous nous abstiendrons d'entrer dans les menus détails, étant d'avis que l'exposé des étapes les plus saillantes de cette évolution marquerait mieux le développement progressif de l'entendement social du peuple suisse. Si « la guerre fortifie le sens du sacrifice et de l'unité nationale » (2), le danger de guerre a eu les mêmes effets en Suisse. Ce fait n'est certes pas à l'origine de l'idée d'une sécurité organisée pour le vieillard, la veuve et l'orphelin, mais il a incontestablement accéléré le processus d'évolution de cette idée dans le peuple.

Dans un deuxième chapitre, nous soumettrons à l'analyse, en premier lieu, les principes généraux qui sont à la base de l'assurance vieillesse et survivants instituée par la loi fédérale du 26 Décembre 1946 et dont la mise en vigueur a été fixée au 1er Janvier 1948. Nous exposerons ensuite l'économie de cette institution à caractère hautement social en dégageant, toutes les fois qu'il nous aura été donné de le faire, les motifs d'ordre économique, financier, social ou politique qui sont à l'origine des solutions adoptées par le législateur.

Cette nouvelle institution, considérée en Suisse comme étant une œuvre de solidarité nationale de grande envergure, nous paraît devoir apporter, dans le domaine des assurances sociales, une conception particulière de la solidarité nationale susceptible de satisfaire au principe social, tout en sauvegardant le principe de l'intérêt personnel, facteur dynamique de l'activité économique. Notre propos aura, dès lors, pour but, dans un troisième chapitre, de mettre en relief les divers courants de solidarité créés par l'assurance, d'en analyser le sens et, si possible, l'ampli-

(2) Cité par E. F. Rimensberger dans son livre « Qu'est-ce que le plan Beveridge ? », p. 216.

tude, seule manière à notre avis de se rendre compte de la portée réelle de cette solidarité et, partant, de mesurer le dosage de l'effort de solidarité imposé selon les différents groupes économiques, les différentes régions du territoire, comme aussi selon les individus en fonction de leurs possibilités de gain.

Il existe cependant, à notre sens, un point optimum d'intensité de l'effort de solidarité compatible avec une saine conception démocratique des fonctions de l'assurance sociale ; cette amplitude maximum des courants de solidarité est fonction de nombreux facteurs que nous chercherons à dégager dans le cours de notre étude. Nous sommes d'avis que la conception suisse cristallisée dans les solutions apportées au problème de la sécurité matérielle des vieux, de la veuve et de l'orphelin, marque un progrès certain sur les solutions données à ce problème dans de nombreux pays après la guerre.

Nous terminerons notre étude, qui n'a pas la prétention d'avoir épuisé le sujet, par une brève conclusion dans laquelle nous tenterons de faire la synthèse des enseignements que l'analyse de cette œuvre sociale nous a permis de recueillir.

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT DE L'IDÉE D'UNE ASSURANCE-VIEILLESSE ET SURVIVANTS SUR LE PLAN FÉDÉRAL

Section 1ère

DE L'IDEE A LA CREATION D'UNE BASE JURIDIQUE

L'idée d'une assurance-vieillesse et survivants sur le plan fédéral a été exprimée pour la première fois par l'homme d'Etat vaudois Louis Ruchonnet, en 1886, lors des débats parlementaires au sujet d'une assurance maladie et accidents. Cette idée fut reprise la même année par l'ancienne société du Grütli qui l'a consignée comme principe dans une résolution votée lors d'une assemblée de délégués, le 26 Juin 1886.

Cette idée avait pris corps et, depuis cette époque, le Conseil fédéral a été amené à différentes reprises à se pencher sur cette question, à la suite d'interpellations diverses. Mais le problème de l'assurance vieillesse et survivants, toujours abandonné pour des tâches plus urgentes, se posait avec plus d'acuité vers la fin de la première guerre mondiale. En Décembre 1918, dans une motion ainsi conçue : « Le Conseil fédéral est invité à présenter sans retard à l'Assemblée fédérale un projet pour la création d'une assurance-vieillesse et invalidité fédérale », le Conseiller national Weber de St-Gall remettait, avec force et précision, ce

problème social sur le champ de la discussion publique. Cette motion est à l'origine du Message du Conseil fédéral du 21 Juin 1919 et d'un message complémentaire en 1924 concernant l'adjonction de nouvelles dispositions dans la Constitution fédérale, donnant à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière d'assurance-vieillesse et survivants et la mise à sa disposition des moyens nécessaires (3).

Les nouvelles dispositions constitutionnelles proposées furent soumises à l'approbation du peuple suisse le 6 Décembre 1925, où elles furent acceptées à une forte majorité (4). Elles forment l'actuel article 34 quater de la Constitution fédérale ainsi conçu :

« La Confédération instituera par voie législative l'assu-
« rance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants :
« elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas
« d'invalidité.

« Elle pourra déclarer ces assurances obligatoires en gé-
« néral ou pour certaines catégories de citoyens.

« Les assurances seront réalisées avec le concours des
« cantons ; il pourra être fait appel au concours des cais-
« ses d'assurance publiques ou privées.

« Les deux premières branches d'assurance seront intro-
« duites simultanément.

« Les contributions financières de la Confédération et
« des cantons n'excèderont pas, en tout, la moitié du mon-
« tant total nécessaire à l'assurance.

« Dès le 1er Janvier 1926, la Confédération affectera
« à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des
« survivants le produit total de l'imposition du tabac.

« La part de la Confédération aux recettes nettes pro-

---

(3) Nous renvoyons, pour plus de détails, à l'excellente analyse des débats législatifs sur cette révision partielle de la Constitution fédérale de Oskar Friedli, dans sa thèse « Die Grundlagen einer schweizerischen Alters- Hinterlassenen- und Invalidenversicherung », 1933, pages 11 et suivantes.

(4) Le peuple suisse accepta le texte proposé par 410.988 voix contre 217.483 et par 15 cantons et trois demi-cantons contre quatre cantons et trois demi-cantons.

« venant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à « l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des sur- « vivants ».

Il est à remarquer que la participation financière des Pouvoirs publics à l'assurance était déjà envisagée à cette époque, comme aussi celle de l'économie privée.

Section 2

LE PROJET DE LOI D'A. V. S. DU 17 JUIN 1931

Le peuple suisse avait exprimé, par son vote affirmatif du 6 Décembre 1925 sa volonté d'être doté d'une assurance vieillesse et survivants. Le 11 Décembre 1925, le Conseil fédéral chargea le Département de l'Economie publique de l'élaboration d'un projet de loi qui fit l'objet d'un Message à l'Assemblée fédérale en date du 29 Août 1929. Ce projet fut adopté à une très forte majorité par les deux Chambres le 17 Juin 1931, mais, soumis à l'approbation du peuple par voie de referendum, il fut rejeté par 513.512 voix contre 338.032 le 6 Décembre 1931.

Nous allons passer rapidement en revue les principes fondamentaux de ce projet que le Conseil fédéral, à l'époque, considérait comme une « œuvre de mutualité nationale dans la meilleure acceptation du terme », s'inspirant « du principe de la solidarité sociale » (5).

A. — Caractéristiques du projet

1. — Assurance nationale :

Le projet est parti de l'idée que l'œuvre à réaliser ne pouvait « être possible que par l'action conjuguée de tous »

(5) Deuxième rapport du Conseil fédéral à la Commission du Conseil des Etats chargée d'étudier le projet de loi sur l'AVS du 9 Février 1931, page 250 de la Feuille fédérale 1931, Tome 1.

(6), sans quoi, « elle ne saurait donner son plein et entier effet social » (7). Le Conseil fédéral estimait, d'autre part, que, si « nul ne sait ce que lui réserve l'avenir, personne n'a le droit, dans une société bien organisée, de se soustraire au devoir de solidarité » (8). D'autres arguments furent également invoqués en faveur du principe de l'assurance nationale tels que l'égalité des droits du citoyen et les devoirs de l'Etat, en matière de politique sociale, qui « ne peut se préoccuper de la profession des individus » (9) et réserver aux seuls travailleurs « les bienfaits de l'assurance sociale » (10).

2. — Assurance obligatoire :

L'obligation d'assurance avait déjà été examinée dans les messages du Conseil fédéral relatifs à l'Art. 34 quater de la Constitution fédérale. Reprenant son argumentation, le Conseil fédéral estimait en 1929 que, « pour atteindre son but, l'AVS devait être obligatoire », que, d'autre part, « l'Etat ayant établi les fondements de cette œuvre et assurant une partie des charges, tandis qu'il fait supporter l'autre partie à la population, il ne peut permettre à l'individu de se retrancher dans une imprévoyance coupable » (11) L'assurance obligatoire devait également avoir pour but « d'atténuer les antagonismes sociaux » (12).

L'obligation d'assurance devait, dès lors, s'étendre à toute la population âgée de 19 à 65 ans, avec cette seule réserve que l'étranger qui viendrait s'établir en Suisse ne serait assuré qu'un an après son entrée en Suisse et à la condition qu'il n'ait pas atteint 55 ans (Art. 103).

---

(6) MCF, 29 Août 1929, p. 187 de la F.F. 1929, Tome II.
(7) MCF, 29 Août 1929, p. 182 de la F.F. 1929, Tome II
(8) MCF, 29 Août 1929, p. 182 de la F.F. 1929, Tome II.
(9) MCF, 29 Août 1929, p. 198 de la F.F. 1929, Tome II.
(10) MCF, 29 Août 1929, p. 196 de la F.F. 1929, Tome II.
(11) MCF, 29 Août 1929, p. 188 de la F.F. 1929, Tome II.
(12) MCF, 29 Août 1929, p. 188 de la F.F. 1929, Tome II

3. — Assurance contributive :

a) Principe de la cotisation des assurés :

La base constitutionnelle, à savoir l'Art. 34 quater, ne laissait aucun doute à ce sujet. L'œuvre projetée devait être « une assurance » impliquant la participation financière des assurés. En dehors de cet argument d'ordre juridique, le Conseil fédéral estimait qu'en « demandant une partie des ressources de l'assurance à un prélèvement sur leur revenu, on rappellera aux individus le sentiment de leur responsabilité vis-à-vis d'eux-mêmes et de leur famille. On les intéressera ainsi directement à la bonne marche et à la prospérité de l'institution » (13).

b) Principe de la cotisation des employeurs :

En plus d'une cotisation des assurés, le projet prévoyait une cotisation patronale en raison du fait que « l'employeur ne saurait se désintéresser du sort de ses ouvriers » (14). Par ailleurs, les autorités fédérales étaient d'avis que l'employeur doit acquitter une contribution car « il a, en effet, non seulement l'obligation de payer un salaire équitable aux personnes à son service, mais aussi le devoir de faire acte de prévoyance en leur faveur » (15). La participation financière de l'employeur devait conférer à cette institution « son caractère d'entreprise de solidarité et de justice sociale » (16). Par l'intervention des Pouvoirs publics, le Conseil fédéral estimait, à l'époque, que « la parcelle des contributions patronales qui reviendra aux personnes de condition indépendante sera plus que compensée par les allocations de l'Etat qui profiteront surtout aux salariés et dégrèveront ainsi les charges de l'employeur » (17). Et, dans un

(13) MCF, 29 Août 1929, p. 185 de la F.F. 1929, Tome II.
(14) MCF, 29 Août 1929, p. 182 de la F.F. 1929, Tome II.
(15) MCF, 29 Août 1929, p. 187 de la F.F. 1929, Tome II.
(16) MCF, 29 Août 1929, p. 182 de la F.F. 1929, Tome II.
(17) MCF, 29 Août 1929, p. 253 de la F.F. 1929, Tome II.

sens que nous pourrions appeler « capitaliste » on jugeait naguère que les assurances sociales devaient permettre à l'employeur de renouveler plus facilement sa main-d'œuvre, de faire appel à un personnel plus jeune et plus actif et d'accroître ainsi la production (18).

B. — Economie du projet

1. — Système des cotisations :

a) Cotisations des assurés :

Les cotisations prévues étaient uniformes et s'élevaient à *) frs 18 - par an pour les hommes ;
**) frs 12 - par an pour les femmes ;

(La femme mère de plus de cinq enfants devait être dispensée des cotisations à vie).
Le Conseil fédéral, avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale pouvait augmenter ces cotisations jusqu'à concurrence d'un quart.
De leur côté, les Cantons pouvaient, avec l'assentiment du Conseil fédéral, abaisser dans certains cas ces chiffres jusqu'à concurrence d'un tiers.
Si la cotisation de la femme a été fixée à un taux inférieur à celle de l'homme, ce n'est ni par courtoisie, ni par souci de créer un courant de solidarité des hommes envers les femmes. Dans son Message du 29 Août 1929 (19), le Conseil fédéral motive cette différence par le seul fait que, pour la femme, seul le risque vieillesse est assuré, tandis que l'homme est garanti contre les deux risques vieillesse et décès prématuré.

b) Cotisation des employeurs :

L'employeur devait être tenu à verser une cotisation annuelle de frs 15 pour chaque salarié employé à son service.

---

(18) MCF, 29 Août 1929, p. 251 de la F.F. 1929, Tome II.
(19) MCF, 29 Août 1929, p. 249 de la F.F. 1929, Tome II.

2.3.— Système des prestations :

Le projet étant fondé « sur le principe de la mutualité, chacun aura donc droit, pour la même cotisation, à la même rente » (20). C'est ainsi que le Conseil fédéral justifiait, en partie, les prestations uniformes prévues dans son projet. Il invoqua encore d'autres arguments tirés du système de financement adopté et du principe de l'obligation qui, selon lui, « appellent la fixation de cotisations et de prestations uniformes » (21).

a) Régime permanent :

Les prestations prévues étaient constituées de deux parts nettement distinctes, conséquence directe du système de financement :

*) les rentes normales financées par les cotisations des assurés et des employeurs, ainsi que par les intérêts de l'actif de la caisse :

— Rentes annuelles de vieillesse dès l'année durant laquelle l'assuré atteint 66 ans :

frs 200 pour les hommes ;
frs 200 pour les femmes.

L'assuré devait avoir la faculté de demander l'ajournement de la liquidation de sa rente au plus tard jusqu'au début de l'année civile dans laquelle il accomplirait sa 70e année. Dans ce cas, la rente subirait une majoration selon un barème.

— Rentes annuelles de veuve d'un homme tenu à cotisation :

frs 150 - si la veuve est âgée de plus de 50 ans au jour du décès du mari ;

(+) frs 500 - d'allocation unique, si la veuve est âgée de moins de 40 ans au jour du décès du mari ;

(20) MCF, 29 Août 1929, p. 249 de la F.F. 1929, Tome II.
(21) MCF, 29 Août 1929, p. 241 de la F.F. 1929, Tome II.

Si la veuve est âgée de plus de 40 ans mais de moins de 50, l'allocation unique mentionnée sous + est majorée de frs 50 - par année d'âge au-dessus de 40 ans.

— Rentes annuelles d'orphelins :

frs 50 - jusqu'à 18 ans pour l'orphelin de père ;

frs 100 - jusqu'à 18 ans pour l'orphelin de père et mère ;

frs 50 - jusqu'à 18 ans pour l'orphelin de femme célibataire, divorcée ou veuve avant l'entrée en vigueur de l'assurance.

Les étrangers ne pouvaient devenir titulaires d'une rente que s'ils avaient établi leur domicile en Suisse avant 55 ans et séjourné dans le pays d'une façon ininterrompue pendant 10 ans.

**) Les suppléments sociaux financés par les Pouvoirs publics :

Les suppléments sociaux n'étaient destinés qu'aux personnes de nationalité suisse. Ils devaient être gradués d'après le revenu et la fortune des bénéficiaires mais ne pouvaient, en aucun cas, dépasser le double des prestations mentionnées ci-dessus.

Les personnes qui, par leurs propres moyens, pouvaient se suffire aisément, étaient exclues du bénéfice des suppléments sociaux.

b) Régime transitoire :

*) Génération de plus de 65 ans lors de l'entrée en vigueur de la loi :

Cette génération était exclue totalement du bénéfice de l'assurance.

**) Génération d'entrée :

Pendant les 15 premières années de l'assurance, il ne devait être servi que des rentes réduites égales aux 50 % des rentes du régime permanent.

Les personnes qui, durant cette période, étaient en mesure de se suffire à elles-mêmes en raison de leurs revenus, étaient exclues du service des rentes, même réduites. Le droit inconditionnel à la rente découlant du versement des cotisations ne prenait effet que 15 ans après l'introduction de l'assurance. Après cette période, il n'aurait été servi que des rentes complètes.

3. — Le financement et la gestion des fonds :

L'Art. 34 quater de la Constitution fédérale prévoit expressément la participation financière des Pouvoirs publics à l'assurance. Le projet consacrait, dès lors, le système tripartite de contributions.

Ce projet faisait, toutefois, une distinction entre la couverture financière des dépenses résultant du service des prestations ordinaires et celles résultant des suppléments sociaux.

a) La couverture des prestations :

*) Couverture des prestations ordinaires :

La loi affectait exclusivement à la couverture de ces prestations les ressources provenant :

— des cotisations des assurés ;
— des cotisations des employeurs ;
— des intérêts de l'actif de la caisse.

Comme, au début de l'assurance, les dépenses auraient été inférieures aux recettes, l'actif de la caisse aurait constitué un Fonds de réserve qui aurait atteint environ 800 millions après la période transitoire. Cette réserve proviendrait exclusivement des cotisations des assurés et des employeurs. Les prestations ordinaires complètes représenteraient l'équivalent des cotisations.

**) Couverture des suppléments sociaux :

L'Art. 29 du projet de loi prévoyait que les contributions publiques serviraient exclusivement à

payer les suppléments de prestations dits suppléments sociaux. Le Message du Conseil fédéral signale, en effet, que « les allocations de l'Etat ne seront pas intégrées dans les recettes des caisses d'assurance » (22).

b) La couverture des frais de gestion :

Ces frais devaient être supportés entièrement par les Pouvoirs publics, plus particulièrement par les cantons, étant donné que l'administration des Caisses d'assurance leur était dévolue. Le montant de ceux-ci aurait été confondu dans leurs dépenses d'administration générale. En tout état de cause, dit le Message du Conseil fédéral, ils ne pouvaient pas « figurer au compte des allocations de l'Etat en faveur de l'assurance » (23).

Les contributions publiques devaient correspondre au montant total des prestations versées par l'assurance au titre de prestations ordinaires (Art. 28). Elles étaient partagées entre la Confédération et les Cantons dans la proportion, respectivement, de 80 % et 20 %. Cette proportion pouvait être modifiée dans le sens d'une augmentation de la part incombant à la Confédération, mais au maximum jusqu'à 85 %, lorsqu'il s'agissait d'un canton à faible capacité financière.

c) Le financement :

Le Message du Conseil fédéral du 29 Août 1929 fait mention, à plusieurs reprises, du système de la répartition que réalise le projet de loi. En fait, il s'agit d'une combinaison entre la méthode de répartition et celle de la capitalisation. On peut admettre, toutefois, que les contributions publiques auraient été gérées selon le système de la répartition pure, tandis que seul, le financement des prestations ordinaires

(22) MCF, 29 Août 1929, p. 263 de la F.F. 1929, Tome II.
(23) MCF, 29 Août 1929, p. 272 de la F.F. 1929, Tome II.

réalisait un système mixte répartition capitalisation, dans une proportion de 65 % pour le premier et 35 % pour le second.

d) La gestion des fonds :

Chaque canton devait créer une Caisse spéciale pour l'exécution des dispositions du projet de loi et la gérer avec soin (24). La fortune de la Caisse, c'est-à-dire l'excédent des recettes sur les dépenses, devait être placée en valeurs sûres, productives d'intérêts, et affectées, pour une part essentielle au crédit hypothécaire (25).

C. — Causes du rejet populaire

Les causes de l'insuccès du projet de loi d'AVS sont nombreuses et variées. Les fédéralistes, d'abord, s'opposèrent à cette tentative de l'Etat central de soustraire du fief cantonal un domaine qui leur semblait devoir rester aux cantons (26). L'extrême-gauche, de son côté, prit position contre le projet, en raison de son insuffisance (27). Selon MM. W. et E. Ruchtli, le projet ne tenait que trop peu compte des besoins individuels du peuple, d'une part, et de la structure économique et politique du pays, d'autre part. En général, on lui reprochait en particulier (26) :

a) l'insuffisance générale des rentes ;

b) les cotisations et rentes uniformes ;

---

(24) Art. 2 et 3 du projet de loi.

(25) Art. 3 du projet de loi.

(26) cf. Ruchtli Werner et Ruchtli Erwin : Betrachtung über die Initiativen und Vorschläge für eine obligatorische Altersversicherung 1944.

(27) Il est à remarquer qu'au début de la campagne qui a précédé la votation populaire du 6 Juillet 1947, au sujet de l'AVS, le parti d'extrême-gauche avait également pris position contre la nouvelle loi, pour la même raison d'insuffisance. Il suffit de comparer les deux institutions.

c) l'obligation du mari de payer des cotisations pour sa femme ;

d) les dispositions de la période transitoire.

A ces objections de structure, nous pouvons ajouter à la nomenclature des causes de l'échec du projet l'opposition des fonctionnaires et autres personnes déjà assurées par ailleurs, contre les mêmes risques. Cette catégorie de personnes devait être, en effet, exclue du bénéfice des suppléments sociaux. Signalons encore l'opposition des compagnies d'assurances privées qui craignaient la concurrence de la nouvelle institution. M. Ernest Bory (28) considère également que le défaut de foi, dans certains milieux, dans cette œuvre de solidarité nationale, ne fut pas sans influence sur le résultat négatif de la votation populaire.

Section 3

LES CAISSES DE COMPENSATION POUR PERTE DE SALAIRE ET DE GAIN

C'est en raison de l'influence du fonctionnement des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain d'une part, sur l'évolution dans le peuple de l'idée d'assurance-vieillesse et survivants et, d'autre part, sur les principes fondamentaux sur lesquels pouvait être édifié un système d'AVS, que nous pensons devoir consacrer une section à l'étude sommaire des principes généraux de ces institutions à caractère hautement social et qui ont fait une application très large du principe de la solidarité nationale.

A. — Base juridique

Le 20 Décembre 1939, le Conseil fédéral prenait un arrêté « réglant provisoirement le paiement d'allocations

(28) cf. Ernest Bory : Assurance-vieillesse et survivants, 1943.

pour perte de salaire aux travailleurs en service militaire actif » en instituant des caisses de compensation (29). Cet arrêté subit quelques modifications par les arrêtés des 20 Janvier et 28 Décembre 1940 (30).

Le Conseil fédéral étendit le domaine d'application de ce nouveau régime, dit « des caisses de compensation » aux personnes exerçant dans la vie civile une activité indépendante, par un arrêté du 14 Juin 1940 (31), « réglant le paiement d'allocations pour perte de gain aux militaires en service actif de condition indépendante ». Cet arrêté se trouva modifié par un arrêté du Conseil fédéral du 28 Décembre 1940 (32).

Ce régime des caisses de compensation a été institué par voie d'autorité par le Conseil fédéral, en vertu des « Pleins Pouvoirs » que l'Assemblée fédérale lui a accordés par arrêté du 30 Août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité (33).

B — Caractères généraux

Le but des caisses de compensation était d'obvier aux conséquences économiques résultant, pour le citoyen suisse, du fait de son appel sous les drapeaux. Le principe de base est simple : il s'agissait de compenser la perte de salaire ou de gain du mobilisé par un prélèvement sur les salaires ou gains des personnes qui, pendant la même période, n'étant pas appelées sous les drapeaux, poursuivaient leur activité lucrative. En d'autres termes, l'économie privée devait pour une part assurer l'entretien de la famille du mobilisé ; car, en plus des contributions du salarié, l'employeur a été tenu de participer financièrement à l'institution. D'autre part, afin de répartir les charges sur un plus

(29) RO, Tome 55, p. 1352 et s.
(30) RO, Tome 56, p. 133 et s. et 2114 et s.
(31) RO, Tome 56, p. 961 et s.
(32) RO, Tome 56, p. 2117 et s.
(33) RO, Tome 55, p. 781/2.

grand nombre de personnes, les Pouvoirs publics ont contribué également au financement des caisses de compensation.

C. — Economie de l'institution

1. — Le système de contribution tripartite :

a) La cotisation des personnes exerçant une activité lucrative :

Toute personne des deux sexes, suisse ou étrangère, qu'elle fasse ou non du service militaire, exerçant une activité lucrative dépendante ou celle qui exerçait une activité lucrative indépendante dans l'agriculture, l'artisanat et le commerce (34) était tenue de verser une contribution sur le revenu de cette activité. Le système de contribution était cependant différent selon que le revenu avait été acquis dans une situation indépendante ou dépendante.

*) Personnes exerçant une activité lucrative dépendante :
La cotisation s'élevait à 2 % de tout salaire ou traitement (35).

**) Personnes exerçant une activité lucrative indépendante, dans l'agriculture, l'artisanat et le commerce :

— Agriculture : la contribution était constituée de 2 éléments distincts :
une contribution mensuelle d'exploitation, calculée sur la capacité objective de rendement de l'exploitation, variant de frs 1 à 18 ;

(34) Les Art. 24 et s. de l'arrêté du 14 Juin 1940 fixaient les bases sur lesquelles les associations de personnes qui exerçaient une activité lucrative indépendante dans les professions libérales pouvaient créer des caisses de compensation qui seraient chargées de verser des allocations aux personnes de cette catégorie qui auraient été en service militaire actif (RO, Tome 56, p. 970 et s.).

(35) Art. 52 de l'arrêté du 20 Décembre 1939.

une contribution personnelle pour chaque membre masculin de 18 à 60 ans de la famille de l'exploitant, travaillant avec lui (36). Elle se montait mensuellement à :

frs 2.00 dans les régions de plaine ;
frs 1.50 dans les régions de montagne

— Artisanat et commerce :

La contribution était également constituée de deux éléments distincts :

une contribution mensuelle fixée par établissement, de :

frs 5.00 dans les communes rurales ;
frs 6.00 dans les communes mi-urbaines ;
frs 7.00 dans les villes.

une contribution variable égale à 6 % de la somme des salaires payés, mais au plus frs 30 par mois (37).

b) La contribution de l'employeur :

L'employeur était tenu de verser 2 % de tout salaire payé.

c) La contribution des Pouvoirs publics :

La participation financière des Pouvoirs publics s'élevait à (38) :

*) Salariat :
50 % des dépenses en prestations ;

**) Agriculture :
60 % des dépenses en prestations ;

***) Artisanat et commerce :
50 % des dépenses en prestations ;

---

(36) Art. 7 de l'ordonnance d'exécution du 25 Juin 1940 de l'arrêté du 14 Juin 1940 (RO, Tome 56, p. 1022).

(37) Art. 10 (RO, Tome 56, p. 1023).

(38) Art. 52 de l'Arrêté du 20 Décembre 1939 et Art. 9 de l'Arrêté du 14 Juin 1940.

La participation financière globale des Pouvoirs publics était répartie entre la Confédération et les Cantons, sur la base de :

2/3 à la charge de la Confédération ;
1/3 à la charge des Cantons.

2. — Le système des prestations ;

a) Le droit aux prestations :

Les prestations étaient servies aux militaires exerçant à titre principal une profession dépendante (salariés), ainsi qu'à ceux qui exerçaient une activité indépendante dans l'agriculture, l'artisanat et le commerce (39), qui effectueraient un service militaire obligatoire dans l'armée suisse à la suite de la mobilisation de guerre.

b) Montant des prestations :

Le montant des prestations variait selon l'état-civil, la situation de famille du mobilisé et son domicile dans une des trois régions rurale, mi-urbaine et urbaine. Elles se différenciaient également selon l'appartenance du mobilisé à un des groupes économiques mentionnés ci-dessus :

*) Salariat :

Les prestations journalières se composant d'une indemnité pour ménage et d'un supplément pour enfants, se montaient à :

Etat-civil	Régions		
	rurales	mi-urbaines	urbaines
Marié : *a*) indemnité de ménage	2.90	3.35	3.75

(39) L'art. 2 modifié de l'Arrêté du 14 Juin 1940 stipule que le droit aux prestations des militaires exerçant une activité indépendante dans les professions libérales procède des règlements particuliers des caisses de compensation les concernant (RO, Tome 56, p. 2117).

	Régions		
	rurales	mi-urbaines	urbaines
b) Indemnité pour le 1er enfant jusqu'à 18 ans .	1.20	1.45	1.80
c) indemnité pour chaque enfant en sus jusqu'à 18 ans	1.00	1.20	1.50
maximum 80% du salaire ou	12.00	12.00	12.00
Célibataire	0.50	0.50	0.50

**) Agriculture :

Les prestations se composaient d'une indemnité d'exploitation journalière et d'un supplément pour enfant :

— Indemnité d'exploitation :
2.90 pour l'exploitant masculin ;
2.00 pour chaque membre de la famille, travaillant dans l'entreprise ;
1.00 pour chaque membre célibataire de la famille, travaillant dans l'entreprise.

— Suppléments pour enfants jusqu'à 15 ans : 50 cts par jour.

***) Artisanat et commerce :
Les prestations étaient constituées de deux parts distinctes : une indemnité d'exploitation et un supplément pour enfant âgé de moins de 15 ans.

	Régions		
	rurales	mi-urbaines	urbaines
Indemnité d'exploitation ..	2.90	3.35	3.75
Suppléments pour le 1er enfant	1.20	1.45	1.80
Suppléments pour chaque enfant en sus	1.00	1.20	1.50
Maximum possible	7.00	8.50	10.00

3. — Le système de financement

Comme nous avons pu le constater, la couverture des prestations était assurée par :

a) les contributions de l'économie privée ;

b) les contributions des Pouvoirs publics.

Le tout était géré selon le système de la répartition pure. (40)

D. — La solidarité créée par l'institution

Le régime des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain réalisait, après près de six siècles, la pensée d'Arnold de Winkelried qui, le 9 Juillet 1386, lors de la bataille de Sempach, en s'élançant pour ouvrir une brèche dans les rangs de l'armée de Léopold, duc d'Autriche, s'était écrié : « Prenez soin de ma femme et de mes enfants ! ». Le front intérieur, en Suisse, a pu, pendant cette deuxième guerre mondiale, garantir économiquement la famille du mobilisé grâce au régime des caisses de compensation. Celles-ci, nous l'avons vu, n'ont fait dépendre le droit aux prestations pour les groupes économiques considérés que de la présence au corps du militaire, quel que soit le montant de sa participation financière à l'institution. Cela n'a été possible qu'en faisant une très large application du principe de la solidarité. La population active prenait, en fait, pour une bonne part à sa charge le bien-être matériel de la famille du mobilisé.

Le fonctionnement de ces caisses eut une très grande influence sur la psychologie populaire. Nous sommes en mesure d'affirmer qu'en plus des fonctions qui leur étaient

(40) L'Art. 145 de l'Arrêté du 20 Décembre 1939 stipule en effet : « Si les contributions des employeurs et des travailleurs ajoutées aux contributions des Pouvoirs publics dépassaient le montant total des allocations pour perte de salaire, un arrêté du Conseil fédéral réduira par portions égales et dans les limites des disponibilités du fond central, les retenues de salaire et les contributions de la Confédération et des cantons (RO, Tome 55, p. 1558).

dévolues, elles ont accompli, inconsciemment, un rôle d'éducation en matière de comportement social. Les bienfaits de ce régime étaient perçus dans presque chaque famille, non pas à échéance éloignée mais dès le début de son fonctionnement. Le peuple se rendit ainsi bien vite compte de toutes les possibilités que recèle une action solidaire dans le domaine de la Sécurité sociale. Il a certes fallu le choc psychologique du danger que faisait peser la guerre sur le peuple suisse pour accélérer l'évolution chez celui-ci de l'idée d'une assurance nationale vieillesse et survivants.

Section 4

LES INITIATIVES

A. — L'initiative populaire du 25 juillet 1942

A cette date, une initiative populaire portant 179.910 signatures de citoyens ayant droit de vote fut déposée à la Chancellerie fédérale. Elle demandait la transformation, dès la fin de la mobilisation de guerre, des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain en caisses d'assurance vieillesse et survivants sur la base du système de la répartition (41).

B. — Les initiatives cantonales

Le 27 Août 1941, le canton de Genève demandait, par voie d'initiative, au Conseil fédéral de décider de la transformation des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain en caisses d'assurance vieillesse et survivants, à la fin du service des mobilisés.

Le 14 Novembre 1941, le canton de Neuchâtel invitait, par voie d'initiative également, les Autorités fédérales à mettre à l'étude l'institution d'une A. V. S.

---

(41) MCF, 24 Mai 1946, p. 3.

Dans le courant de l'année 1943, les cantons de Berne et d'Argovie présentaient une initiative proposant aux Chambres fédérales la création d'une caisse d'A. V. S.

Donnant suite à ces initiatives, le Conseil fédéral chargea, le 25 Janvier 1944, le Département de l'Economie publique, d'étudier le problème de l'introduction d'une A. V. S.

Une Commission d'Experts, présidée par M. Arnold Saxer, Directeur de l'Office fédéral des Assurances sociales, fut instituée le 11 Mai 1944. C'est à cette Commission que revient le mérite d'avoir élaboré un projet qui est à la base de l'AVS, objet de notre étude. Comme nous aurons l'occasion de le voir à maintes reprises, les solutions apportées par cette Commission au problème de la sécurité du vieillard, de la veuve et de l'orphelin, révèlent une connaissance approfondie de la structure économique, sociale et politique du pays, ainsi qu'un sens aigu de la psychologie de l'homme.

Le projet de loi d'AVS fit ensuite l'objet de trois messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, en date des 24 Mai, 29 Mai et 24 Septembre 1946. Les Chambres eurent à en délibérer dans leurs sessions extraordinaire d'Août et ordinaires d'automne et d'hiver de l'année 1946.

Adoptée à une très grande majorité par les parlementaires, la loi d'AVS du 26 Décembre 1946 fut soumise au peuple par voie de referendum, le 6 Juillet 1947, qui l'accepta.

DEUXIEME PARTIE

ÉCONOMIE DE LA LOI D'A.V.S.

(Loi Fédérale du 20 Décembre 1946)

Chapitre I

NATURE, ETENDUE ET CARACTERISTIQUES DE L'INSTITUTION

Section 1ère

ASSURANCE SOCIALE

Le mot « assurance » évoque, dans sa signification usuelle, une institution ou disposition qui a pour but de garantir l'assuré contre un risque économique déterminé, non encore réalisé. L'assurance diffère de l'assistance en ce sens que, d'une part, cette dernière n'intervient que quand le risque est déjà survenu et, d'autre part, il n'existe aucun rapport entre le futur assisté et le titulaire de l'assistance avant la réalisation du risque. En droit privé, l'assurance est un contrat par lequel l'assureur s'oblige, moyennant une rémunération appelée prime ou cotisation, à certaines prestations lors de la réalisation de certains risques déterminés et l'assuré, de son côté, s'engage à payer cette prime ou cotisation. Le sacrifice que s'impose l'assuré pour se couvrir d'un risque se rencontre également dans l'AVS qui a pris la forme d'assurance contributive. Cette institu-

tion garantit l'assuré contre les conséquences économiques de la vieillesse et de la mort ; elle réunit de la sorte les deux conditions essentielles d'une véritable assurance : la mise en commun des risques et des efforts (42).

Mais l'AVS présente encore d'autres caractères qui la distinguent d'une assurance de droit privé, à savoir :

a) la clause obligatoire ;

b) l'absence de contrat conclu à la libre volonté des parties mais rapports de droit public ;

c) la participation financière des Pouvoirs publics ;

d) la cotisation n'est pas fixée en raison de l'importance du risque assuré mais selon les facultés contributives de chacun ;

e) les prestations ne sont pas ou ne sont que partiellement fonction du montant et du nombre de cotisations versées.

Nous sommes d'avis, avec Oskar Friedli (43), que ce n'est pas l'obligation d'assurance en tant que telle qui peut être retenue comme seul critère de l'assurance sociale, pas plus à notre sens le fait de la substitution à un contrat de droit privé d'un rapport de droit public. Quant à la participation financière de l'Etat, celle-ci ne nous semble pas non plus nécessaire pour conférer à une institution de ce genre le caractère d'assurance sociale ; si elle intervient, toutefois, elle ne pourra que renforcer ce caractère que lui donnaient, par ailleurs, son but et surtout les moyens d'y parvenir. Nous trouvons, par contre, dans les dispositions *d*) et *e*) le véritable critère de l'assurance sociale, celle qui crée la solidarité (44) en face des conséquences éco-

---

(42) BIT « AIVDO », p. 5, 1933.

(43) Die Grundlagen einer schweizerischen Alters- Hinterlassenen- und Invaliden- versicherung, 1933.

(44) BIT « AIVDO », 1933, p. 5.

nomiques de la survenance de certains risques (45). Nous verrons, dans la suite de notre étude, que l'AVS fait une assez large application de ces deux principes et qu'à ce sens, elle mérite bien sa qualification d'assurance sociale.

Section 2

ASSURANCE OBLIGATOIRE NATIONALE ELARGIE

D'une manière générale, on définit comme « assurance nationale » celle qui étend l'obligation à l'ensemble de la population d'un pays, sous réserve de certaines conditions relatives à l'âge, à la résidence et à la nationalité (46). Cette notion d'assurance nationale trouve sa première expression dans l'assujettissement à l'AVS des personnes physiques qui ont en Suisse leur domicile civil (47) sans égard au sexe et à la nationalité, qu'elles exercent ou non une activité lucrative et quelle que soit leur situation de fortune. L'affiliation obligatoire des nationaux trouve son fondement, à notre avis, dans les devoirs incombant à l'Etat social de pourvoir à la sécurité de tous ses membres. En ce qui concerne les étrangers, le fondement de l'obligation d'assurance pourrait se trouver dans la force obligatoire

---

(45) M. Beveridge définit comme suit l'assurance sociale : « L'expression « assurance sociale » telle que nous l'utilisons pour désigner la forme d'assurance à laquelle nous aspirons, signifie que l'affiliation est obligatoire et les assurés solidaires ». De plus, il estime que « bien que l'Etat ne soit pas obligé, en administrant l'assurance obligatoire, de varier les primes selon les risques, il pourrait, pour des raisons politiques, être amené à le faire ». (E.F. Rimensberger dans « Qu'est-ce que le plan Beveridge ? », p. 35-37 et 38). Dans ce cas, où trouver l'élément de solidarité ? Dans l'obligation d'assurance ? Nous ne pouvons pas partager cet avis, car si l'assurance sociale n'applique pas au maximum possible les deux principes *d*) et *e*) que nous mentionnons à la page précédente, elle tend à circonscrire la solidarité dans des limites bien étroites, celles qu'offre toute autre assurance par sa fonction de répartition des risques

(46) BIT « AIVDO », 1933, p. 133.

(47) Art. 1er de la loi du 20 Décembre 1946.

d'un statut général international des étrangers. Mais en l'absence d'un tel statut, leur affiliation à l'AVS a été dictée, en dehors du souci d'étendre encore le champ d'application de la solidarité, par des considérations à la fois politiques et économiques.

Considérations politiques :

La Suisse est un peuple d'émigrants tant par nécessité que par goût (48). Des colonies suisses se trouvent établies dans toutes les parties du monde, et leur sort ne reste pas indifférent aux Autorités fédérales. Par l'admission de l'étranger à l'AVS, la Suisse espère obtenir, par réciprocité, que les Etats étrangers dotés d'une législation similaire accordent aux Suisses vivant dans ces pays les avantages dont bénéficient leurs nationaux. Les prestations de l'AVS sont réduites d'un tiers pour les bénéficiaires étrangers dont le pays dont ils sont ressortissants n'assure pas aux citoyens suisses les mêmes droits qu'à leurs nationaux (49). Il ne faut voir là qu'une mesure propre à amener les Etats étrangers à conclure avec la Suisse des accords diplomatiques de réciprocité.

Considérations économiques :

L'employeur étant tenu de verser une contribution à l'AVS pour le compte de chaque assuré, exclure l'étranger du cercle des assurés c'eût été désavantager les travailleurs nationaux sur le marché du travail. L'entrepreneur, guidé dans la marche de son entreprise par la loi du moindre coût, eût préféré, à rendement égal, la main-d'œuvre étrangère à la main-d'œuvre nationale. Quant aux étrangers

(48) L'Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail déclarait dans une note du 1er Septembre 1945 sur les relations franco-suisses en matière d'établissement : « ...on ne conçoit guère que notre pays puisse continuer à prospérer sans la collaboration de colonies jeunes et actives, avant-postes de son industrie et de son commerce à l'étranger ».

(49) Art. 39.

n'exerçant aucune activité lucrative, leur affiliation est motivée par le fait qu'ils vivent dans des conditions souvent favorables et qu'ils profitent des richesses nationales lentement accumulées par le travail des générations passées, et bénéficient directement de l'activité économique du pays. Ils doivent, dès lors contribuer au financement de l'AVS par une contribution de solidarité.

La notion d'assurance nationale se trouve élargie dans l'AVS par suite de l'affiliation obligatoire des personnes physiques qui exerçent, en Suisse, une activité lucrative, quoique ayant leur domicile civil à l'étranger (50). Cette disposition atteint en particulier les frontaliers. Nous remarquons ici le même souci de protection de la main-d'œuvre indigène. L'AVS étend, par ailleurs, l'obligation d'assurance aux ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et rétribués par ce dernier (51).

En ce qui concerne l'étendue territoriale d'application, nous constatons, d'après ce qui précède, que l'AVS déborde les frontières du territoire de la Confédération quant aux personnes assurées mais qu'elle se trouve limitée, à l'intérieur de celles-ci, quand à l'assiette des contributions publiques et privées, qui constituent ses ressources.

De plus, sans présenter une exception aux principes de l'obligation, la loi sur l'AVS prévoit en son art. 2 une assurance facultative pour les ressortissants suisses de l'étranger. Cette assurance facultative peut être considérée comme complémentaire de l'assurance obligatoire et trouver son fondement, à notre avis, dans le principe même de l'obligation. Le Suisse s'expatrie à tout âge et il est apparu normal au législateur de lui réserver la possibilité de rester assuré à titre facultatif et le maintenir ainsi, tant soit peu, dans la communauté nationale. D'autre part, point n'est besoin de rappeler l'importance qu'attache le peuple suisse à ses nationaux à l'étranger, dont les sentiments d'attache-

(50) Art. 1[1b].
(51) Art. 1[1c].

ment à la mère-patrie en font des vulgarisateurs constants et bénévoles de la culture et de la technique suisses. Chaque Suisse de l'étranger est, sciemment ou inconsciemment, un commis-voyageur qui propage, au-delà des mers et dans les contrées les plus reculées, le bon renom du produit suisse. L'importance de ce facteur semble ne pas avoir retenu l'attention de la Commission des Experts et des Chambres fédérales qui sont parties de prémisses idéologiques et sentimentales. Mais le soin avec lequel le Gouvernement fédéral assure la protection des Suisses à l'étranger et l'intérêt qu'il porte à la vitalité des colonies suisses montrent à quel point celles-ci représentent un élément de première importance pour le pays qui vit, pour partie, du produit de ses exportations.

La possibilité offerte aux Suisses de l'étranger de s'affilier à l'assurance donne, à notre avis, à la notion d'assurance nationale sa plus large expression.

Section 3

ASSURANCE CONTRIBUTIVE

L'Art. 34 quater 5e alinéa de la Constitution fédérale stipule que « les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excèderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance ». Cette disposition implique, en fait, l'obligation pour l'économie privée de fournir au moins l'autre moitié des ressources indispensables. Mais, telle qu'elle se trouve énoncée elle laissait en droit le champ libre, au sein de l'économie privée, de soumettre au paiement de cotisations l'employeur seul ou uniquement le salarié ou bien encore, d'astreindre l'un et l'autre à cotiser dans une proportion déterminée.

Le principe de la cotisation de l'assuré admis actuellement dans la plupart des législations étrangères n'a pas donné lieu, en Suisse, à d'étendues controverses. En 1919 déjà, ce principe se trouvait énoncé dans le Message du Con-

seil fédéral : « ...si notre projet ne choisit pas la pure assistance publique mais, au contraire, l'assurance, la perception de cotisations est nécessaire » (52). La Commission des Experts, en 1945, reprenait ce principe sans y chercher d'autres motifs que celui qui « distingue l'assurance sociale de la simple assistance » (53). L'application de ce principe n'est, toutefois, pas absolue puisque le cercle des cotisants n'est pas le même que celui des assurés, comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin en ce qui concerne plus particulièrement les femmes mariées et les rentiers exerçant une activité lucrative après 65 ans (54). Cette dérogation importante au principe de l'obligation de cotiser découle elle-même, d'un autre principe, celui qui a servi à fixer les bases sur lesquelles seraient calculées les contributions de l'économie privée.

Le système choisi part de l'idée que la rente versée au titre de l'AVS compensera, dans une certaine mesure, la diminution du revenu due à un affaiblissement de la capacité de travail de l'assuré en raison de son âge, ou la disparition de ce revenu par suite de décès prématuré. Il appartient, dès lors, au « travail » le soin d'assurer les conséquences de ses propres défaillances. Et cette idée rejoint assez justement la conception selon laquelle il incombe aux forces actives du pays de garantir un certain minimum d'existence à ceux qui, en raison de leur âge, ne sont plus à même de gagner leur vie. C'est ainsi que les contributions privées sont calculées sur toute portion du revenu provenant d'une activité lucrative, à l'exclusion du revenu du capital, sauf dans une certaine mesure, ce qui sera dit plus loin, en ce qui concerne la fixation des cotisations des personnes obligatoirement assurées n'exerçant aucune activité lucrative (55).

Lors de la discussion du projet de loi aux Chambres fédérales, quelques voix se sont élevées pour préconiser la par-

(52) Message du Conseil fédéral, 1919.
(53) Rapport des Experts, p. 28.
(54) Voir p. 53.
(55) Voir p. 60 et 61.

ticipation du revenu du capital au financement de l'AVS, pour « des raisons de justice sociale et de répartition des charges » selon le Conseiller national Spühler (56). Le revenu d'un individu, qu'il provienne du travail ou du capital, forme un tout qui, dans l'entendement populaire, représente un pouvoir d'achat global déterminé, différent des éléments qui le composent. Et si, sans nous attaquer à la théorie classique du revenu du capital, nous remontions à l'origine de ce revenu, nous y rencontrerions comme source première la collaboration du travail et du capital. Cette collaboration engendre des rapports d'inter-dépendance qui font que l'un et l'autre sont solidaires et que la sécurité des deux est en quelque sorte fonction de la sécurité de l'un et de l'autre. Le problème se pose à savoir jusqu'à quel point une participation directe du capital au financement de l'assurance pourrait satisfaire au principe de justice sociale. Cette question dépasse, à notre avis, le cadre restreint de l'assurance et ne peut être résolue qu'en tenant compte de l'effort contributif du capital dans les autres domaines (57).

Comme nous l'avons vu par ailleurs (58), une des caractéristiques de l'assurance sociale est de proportionner l'effort de l'assuré, non pas à l'intensité du risque mais à ses facultés contributives. Or, la capacité financière de chacun est fonction d'une part, du montant total du revenu dont il peut disposer et, d'autre part, des charges auxquelles il doit faire face. Le problème est, ici, également très complexe et,

---

(56) BSO, CN, 1946, p. 446.

(57) Il ne faut, en effet, jamais perdre de vue l'intérêt général. Le bien-être des membres de la communauté nationale est fonction de l'économie nationale tout entière. Comme l'assurance sociale dépend étroitement de cette économie, il serait dangereux, à notre sens, de vouloir demander la participation financière du Capital à l'assurance, pour une simple raison de doctrine, sans tenir compte du degré d'imposition du Capital pour d'autres fins. Il existe un point optimum d'imposition du capital. Vouloir le dépasser à tout prix, c'est méconnaître le rôle du capital dans l'économie nationale et sa participation directe ou indirecte au bien-être général.

(58) Voir supra, p. 35 et 36.

pour le résoudre, il nous faudrait faire le procès de toute la politique sociale qui forme un tout et dont l'AVS n'est qu'une réalisation limitée.

En fait, c'est plus en raison de considérations pratiques que théoriques, que le revenu du capital n'a pas été retenu comme assiette de cotisations. L'AVS a repris le principe de cotisation des caisses de compensation pour perte de gain et de salaire dont nous avons fait mention dans la première partie de cet ouvrage (59). « Ayant réussi à garantir économiquement la famille du mobilisé, il a en lui, pense-t-on, la capacité de garantir le sort du vieillard, de la veuve ou de l'orphelin. Il a, pour ainsi dire, une valeur symbolique ». C'est ainsi que s'exprimait le Conseiller national Hirzel, rapporteur au Conseil national, en Août 1946 (60). De plus, comme nous le constaterons (61), la charge de la contribution publique incombe tant à la Confédération qu'aux cantons. Ces derniers devront réunir les ressources nécessaires pour couvrir leur participation. L'autonomie fiscale des cantons leur permettra de frapper, par cette voie, le revenu de la fortune et c'est conscient de l'effort qui sera ainsi demandé au capital que le législateur l'a exonéré d'une cotisation directe à l'AVS. Il sera fait ainsi appel à la collaboration du capital par une voie détournée. Ce système offre l'avantage de réserver aux cantons une matière imposable. Mais, en revanche, il perd, aux yeux des masses populaires, par la diversité des législations cantonales et par le caractère fiscal du prélèvement, toute sa signification sociale.

---

(59) Voir supra, p. 26 et s.

(60) BSO, CN, p. 423.

(61) Voir Ch. IV.

Section 4

RISQUES COUVERTS

L'assurance fédérale vieillesse et survivants, comme son nom l'indique, couvre les risques vieillesse et décès prématuré. Nous croyons toutefois utile de dégager la conception suisse de ces deux risques, telle qu'elle nous apparaît à la lumière du rapport des experts et des délibérations aux Chambres fédérales. Nous examinerons tout d'abord le risque vieillesse qui prête le flanc à deux conceptions différentes : le droit au repos ou la présomption d'invalidité. Le risque décès est, par lui-même, suffisamment défini mais la réparation des conséquences économiques résultant de sa survenance prématurée est envisagée différemment selon les diverses législations sociales nationales.

A. — Risque vieillesse

L'opinion souvent émise dans le peuple suisse de faire découler du versement des cotisations un droit inconditionnel à bénéficier d'une rente posait le problème du choix entre la « pension de retraite » et la « rente de vieillesse ». Selon la première conception qui rencontre de nombreux défenseurs, le droit à pension suppose deux conditions : avoir atteint un certain âge limite et ne plus exercer aucune activité lucrative (62). La Commission des Experts fut d'avis que la rente de vieillesse ne devait dépendre que de l'âge. Sa conception est basée sur le principe du droit inconditionnel à la rente et sur des considérations à la fois pratiques, économiques et sociales. Tout d'abord, la pension de retraite, avec son corollaire la cessation de toute activité lucrative, se fonde sur l'idée que l'individu, au cours de sa vie active, a contribué, par son travail, au maintien et au développement des moyens de production de la nation. Il

(62) RE, p. 58.

est devenu créditeur de la collectivité en raison précisément du service rendu et a droit au repos (63). D'autre part, la pension de retraite nécessite des rentes relativement élevées correspondant, tout au moins, au minimum d'existence. Il y a là un problème financier qui n'est pas étranger à la solution adoptée par l'AVS, où le montant des rentes, inférieur au minimum d'existence, a été calculé précisément en tenant compte des moyens financiers à disposition. La rente doit remplacer, dans une certaine mesure, la diminution de revenu due à un affaiblissement des capacités de travail de l'assuré. Cette régression des forces d'activité se fait progressivement chez l'individu et varie selon la profession comme aussi, selon chaque individu en fonction de son propre développement physiologique. Il est excessivement difficile de déterminer le moment exact, où, en général, les forces de l'homme commencent à décliner. Faire dépendre l'âge de la retraite de la cessation de toute activité lucrative, en l'absence de rentes suffisamment élevées, c'est le contraindre à rester en activité jusqu'au moment où l'utilité marginale de son salaire rejoindra celle de la rente, par suite de la diminution de ses capacités de production et, par conséquent, de son salaire. Le point d'intersection de la courbe des deux utilités déterminera le moment où l'assuré prendra sa retraite. Le travailleur sans autre revenu que celui de son travail se trouverait désavantagé vis-à-vis de celui qui, bénéficiant d'un revenu d'appoint pourrait cesser plus tôt toute activité lucrative. Ce système n'a pas été retenu par le législateur suisse parce que contraire au droit inconditionnel à la rente et parce qu'il serait susceptible de créer de nouvelles inégalités sociales.

La solution adoptée par l'AVS, celle que nous qualifierons de présomption d'invalidité en raison de l'unique condition d'âge donnant ouverture du droit à la rente, nous

---

(63) Nous ne croyons pas devoir développer plus en détail cette conception ; il suffit de se reporter aux pages 142 à 153 de l'Etude du BIT sur l'AIVDO, 1933.

paraît conforme au tempérament du peuple suisse, à plus d'un égard.

L'âge d'ouverture du droit à la rente a été fixé à 65 ans par le législateur sur proposition de la Commission des Experts qui estimait qu'elle correspondait, dans l'état de développement physique du peuple suisse, à l'époque où, en général, l'homme sent ses forces décliner. Dès cet âge, l'assuré aura droit aux prestations de l'assurance, qu'il exerce encore ou non une activité lucrative. Une fraction de l'opinion publique s'était émue à l'idée que le versement d'une rente à celui qui, après 65 ans, retirerait un revenu de son travail, aurait peut-être des conséquences défavorables sur le marché du travail en intensifiant en période de chômage surtout, la concurrence des travailleurs. Le système de cotisations adopté élimine en partie ce danger, en ce sens que, par application du principe selon lequel tout revenu du travail doit contribuer au financement de l'assurance, le bénéficiaire d'une rente qui reste en activité continuera à cotiser sur le revenu de cette activité. Sa rente, en définitive, se trouvera réduite du montant de ses propres cotisations.

Pour la masse des salariés, le système de la pension de retraite serait, peut-être, préférable à celui de la rente de vieillesse mais nous nous trouvons ici en face d'une assurance obligatoire nationale et non pas d'une assurance de classe. Toutes les classes sociales de la population y sont assujetties. Le système exige une solution qui tienne compte, à la fois, de l'équité et des conditions particulières de vie de chaque groupe social. Une solution unique, dans un système général qui satisfait à ces exigences, revêtira toujours le caractère de compromis ; ce sera une solution moyenne qui, en l'occurrence, nous paraît conforme aux solutions suisses en général, comme le disait si bien le Conseiller national Schmid (Zch), lors des débats au Con-

seil national le 20 Août 1946 (64). Dans l'agriculture, mais aussi dans l'artisanat, le système de la pension de retraite n'est guère applicable. Là, les conditions de travail sont différentes et le retrait de la vie active ne se fait que tardivement et progressivement au fur et à mesure de la diminution des capacités de travail. Le domaine agricole ou l'atelier de l'artisan revêtent encore le caractère d'entreprise familiale. L'habitude acquise fait en sorte que, bien souvent, le moment où cesse tout travail correspond avec la fin de l'existence, en raison précisément des conditions de vie particulières à cette catégorie sociale.

Nous verrons par la suite que la solution suisse, basée sur une présomption d'incapacité de travail, tempère celle-ci dans ses manifestations qui pourraient paraître choquantes au point de vue social et dangereuses au point de vue économique (65).

B — Risque décès

Le risque décès se définit de lui-même. Lorsqu'il se réalise, il entraîne immédiatement la perte du revenu du travail de l'assuré et prive sa famille des ressources qu'il mettait à sa disposition. Ce que l'assurance tend à couvrir, ce sont les conséquences économiques que comporte la disparition de l'assuré. Le dommage matériel subi par la famille varie essentiellement avec la position sociale de l'assuré et sa situation de fortune. Nous avons déjà constaté que la fortune, sauf ce qui sera dit plus loin au sujet des rentes de besoin (66), n'entre pas en considération comme principe de base dans l'AVS. La gravité du dommage subi n'est envisagée que sous l'angle de la disparition de la

---

(64) BSO p. 436 - 1946 : « Unsere Lösung musste gemeinsam gefunden werden, sie ist ein Kompromiss. Der schweizerische Weg ist aber stets mit diesem Merkmal behaftet, denn als Weg der Verständigung muss er ein Weg der Mitte sein ».

(65) Voir p. 52 et suivantes.

(66) Voir p. 91.

puissance de travail, source constante de revenus. La veuve et l'orphelin recevront une rente sociale qui sera fonction des cotisations versées par l'assuré (67), quelle que soit la situation de fortune. Ce principe se justifie d'une part, par le droit inconditionnel aux prestations de l'assurance découlant du versement des cotisations et, d'autre part, du fait que ces dernières ont été effectuées au titre « du travail ».

---

(67) Voir p. 80 et suivantes.

Chapitre II

LE SYSTEME DES COTISATIONS

Section 1ere

GENERALITES

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus (68), l'obligation, dans le cadre de l'art. 34 quater de la Constitution fédérale, de contribuer financièrement à l'assurance incombe, en premier lieu, à l'assuré lui-même. Cette obligation, qui découle déjà de la notion même d'assurance, se trouve renforcée par le principe énoncé plus haut selon lequel une part de tout revenu du travail produit en Suisse doit contribuer à couvrir les rentes. Dès lors, toute personne exerçant une activité lucrative dépendante ou indépendante sera soumise à l'obligation d'acquitter une cotisation proportionnelle aux revenus qu'elle retire de cette activité, comme nous aurons l'occasion de le constater (69).

L'assurance étant obligatoire pour tous, la situation des personnes n'exerçant aucune activité lucrative ne présentait aucun des éléments sur lesquels, selon le principe général de base, leur participation financière à l'assurance pouvait être calculée. Pour cette catégorie de personnes, nous sommes en face d'un système de cotisations forfaitaires qui tient compte des conditions sociales de chaque assuré (70).

Une des pierres d'angle du système est, par ailleurs, la cotisation patronale. Tout employeur est tenu de verser

(68) Voir supra p. 40.
(69) Voir p. 55.
(70) Voir p. 60.

une cotisation pour chaque salarié à son service, en vertu d'un « devoir moral » (71).

La loi prévoit des cas de réduction de cotisation pour certaines catégories d'assurés, tandis que d'autres en sont exonérées, totalement ou partiellement. Si l'on songe que l'obligation de cotiser s'étend au delà de la période d'assujettissement obligatoire à l'assurance, qu'elle débute avec l'activité lucrative de l'individu et ne s'éteint qu'à la cessation de celle-ci, nous reconnaîtrons que nous sommes en face d'un système général de cotisations, simple dans son principe de base, mais varié dans ses applications à chaque groupe social.

Le système de la cotisation fixée à 4 % du revenu de tout travail produit en Suisse a été emprunté aux caisses de Compensation pour perte de salaire et de gain (72). Ce pourcentage a, selon l'expression du Conseiller national Hirzel (73), une valeur symbolique, à laquelle le peuple suisse s'est accoutumé depuis 1940. Il présentait en lui-même une base solide pour la construction de tout le système, étant donnée l'expérience dont il a été l'objet depuis la création des caisses de compensation. Il offrait, par ailleurs, l'avantage d'être un élément dont le peuple avait appris à connaître la valeur exacte et, au point de vue de la politique du referendum (74), l'appréciation psychologique de ce pourcentage jouait en faveur de la loi. Ce 4 % et le système des rentes que nous étudierons dans le prochain chapitre, forment les deux piliers centraux de toute l'économie de la loi.

---

(71) RE p. 29 (Voir également la 3e Section de ce Ch. p. 62 et suivantes).

(72) Voir supra p. 26 et s.

(73) BSO - CN - 1946 p. 423.

(74) La loi était susceptible d'être soumise à l'approbation du peuple souverain par voie de referendum. Cette éventualité (qui, du reste, s'est confirmée) pesait de tout son poids sur les débats parlementaires.

Section 2

LA COTISATION PERSONNELLE

Nous avons déjà vu que la participation financière des assurés trouve sa source dans les dispositions de l'Art. 34 quater de la Constitution fédérale. La cotisation personnelle sert, d'autre part, de fondement au droit inconditionnel à la rente. Le cercle des assurés n'est cependant pas le même que celui des cotisants et, pour la compréhension du système, il nous paraît utile de délimiter exactement les personnes qui ont le caractère d'assurés.

A. — Le cercle des assurés

L'Art. 1er de la loi définit les personnes obligatoirement assurées. Il s'agit de :

a) les personnes physiques qui ont en Suisse leur domicile civil ;

b) les personnes physiques qui exercent en Suisse une activité lucrative ;

c) les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et qui sont rémunérés par cet employeur.

Une disposition spéciale réserve aux ressortissants suisses résidant à l'étranger la possibilité de s'affilier à l'assurance à titre facultatif, s'ils ne sont pas âgés de plus de 30 ans (75).

Il faut chercher dans les dispositions qui fixent la période où, dans tous les cas, l'assuré est tenu de verser une cotisation le premier critère qui délimite le cercle des assurés parmi les personnes mentionnées ci-dessus. Chacun est tenu de s'assurer, dès le 1er jour du semestre de l'année

(75) La loi réserve cependant la faculté aux Suisses de l'étranger, âgés de plus de 30 ans mais de moins de 65 ans lors de l'entrée en vigueur de la loi (1er Janv. 1948) de s'affilier à l'AVS s'ils présentent une demande dans ce sens dans le courant de l'année 1948. (Voir égal. p. 143).

civile suivant celui au cours duquel il a atteint ses 20 ans jusqu'au dernier jour du semestre de l'année où il accomplit sa 65e année, qu'il exerce ou non une activité lucrative.

B. — Le cercle des cotisants

Le cercle des cotisants est plus vaste que celui des assurés car l'obligation de verser une contribution dure aussi longtemps que l'exercice d'une activité lucrative. Elle débute avec cette activité mais, au plus tôt, le 31 Décembre de l'année où l'enfant accomplit sa 15e année. Cet âge a été fixé par analogie avec la loi suisse sur les fabriques du 27 Juin 1919 et pour tenir compte des désirs exprimés par les milieux agricoles. Dans l'agriculture, en effet, il n'est pas rare que l'enfant exerce une activité lucrative avant cet âge. L'obligation de cotiser imposée aux mineurs de 15 à 20 ans exerçant une activité lucrative pouvait, à quelques égards, revêtir un caractère anti-social si l'on songe qu'elle frappe toute une catégorie de jeunes ne recevant qu'un petit salaire (76), tels les apprentis, et qui sont souvent, pour une part du moins, à la charge des parents. Mais cette disposition fait partie inhérente du principe établi pour le calcul des cotisations en général, à savoir la participation de tout revenu du travail produit en Suisse. Nous nous apercevrons, lors de l'étude du système des rentes, qu'une mesure est venue apporter à la rigueur du principe un correctif équitable, en permettant à l'assuré, au moment de la liquidation de sa rente, d'incorporer à la somme des cotisations versées après l'âge de 20 ans, le montant des contributions versées antérieurement à cet âge (77). Cette opération améliorera le chiffre de sa cotisation annuelle moyenne qui servira de base au calcul de sa rente. Nous sommes d'avis qu'envisagée de cette manière, l'obligation de cotiser imposée à cette catégorie des moins de 20 ans

(76) L'assiette des cotisations est dans ce cas le salaire en espèces, à l'exclusion du salaire en nature.

(77) Voir Ch. III Section 2. A. - 3 p. 74.

n'a rien d'anti-social. Elle aide, au contraire, le jeune travailleur à développer son sens de la prévoyance et elle l'éduque pour sa mission sociale (78).

Une des caractéristiques du système est le fait que, pour tenir compte des conditions économiques et sociales de certaines catégories de mineurs (79), le législateur n'a pas hésité à déroger au principe de la cotisation obligatoire lorsqu'il existe une activité lucrative donnant droit à un salaire en nature. C'est ainsi que les mineurs, apprentis en général ou membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale mais qui ne reçoivent aucun salaire en espèces, sont dispensés du paiement des cotisations. Cette disposition tient compte, dans une large mesure, des conditions économiques propres à l'agriculture et à l'artisanat. Une seconde dérogation au principe général tient compte des désirs exprimés par les milieux agricoles et de l'artisanat. C'est ainsi que les personnes âgées de plus de 65 ans sont dispensées du paiement des cotisations si elles travaillent dans l'entreprise familiale et ne reçoivent aucun salaire en espèces.

L'obligation de cotiser, toujours selon le même principe, ne cesse qu'avec la disparition de toute activité lucrative. L'assuré devient, en vertu de son droit inconditionnel à la rente, rentier à 65 ans, tout en demeurant cotisant au-delà de cet âge, s'il exerce une activité lucrative. Cette disposition caractérise précisément la rente de vieillesse, par opposition à la pension de retraite. Elle atténue les dangers que cette « main-d'œuvre rentière » pourrait faire peser sur le marché du travail. Comme, d'autre part, les cotisations versées après 65 ans ne sont plus prises en considération pour la détermination de la rente, elles peuvent être considérées comme une contribution de solidarité de ceux que la nature a dotés d'une solide constitution, à l'égard des moins favorisés.

---

(78) Le comportement social d'un individu n'est pas une qualité innée ; il s'acquiert par l'éducation.

(79) Nous précisons que la majorité suisse est fixée à 20 ans.

Comme nous venons de le constater, un premier cercle de cotisants se trouve déjà délimité par le critère de l'activité lucrative, qu'elle soit dépendante ou indépendante.

Un second cercle de cotisants sera constitué par les personnes n'exerçant aucune activité lucrative (80). Cette catégorie de personnes est très hétérogène ; elle comprend les rentiers, les religieux, les étudiants, les infirmes, les incurables, les internés, les aliénés, etc.

Par opposition au cercle des assurés, celui des cotisants sera encore délimité par la dispense faite aux femmes mariées, si elles ne reçoivent aucun salaire en espèces, de payer des cotisations. Leur travail dans le ménage, si important au point de vue économique, aurait très bien pu être assimilé, par une fiction de la loi, à un travail lucratif dont la contre-valeur en espèces, difficilement estimable il est vrai, aurait pu faire l'objet d'une fixation générale qui aurait servi de base au calcul des cotisations (81). Le législateur suisse a préféré conserver à l'épouse le caractère d'assurée avec dispense du paiement des cotisations pour des motifs d'ordre social ; on peut y voir les premiers rudiments d'une politique sociale générale en faveur de la famille qui fait encore défaut en Suisse (82). Le caractère d'assurée de la femme mariée constitue le fondement de son droit à la rente pour couple ou à sa rente personnelle simple lorsqu'elle aura atteint 65 ans étant veuve et dans d'autre cas, comme nous aurons l'occasion de le voir.

---

(80) Selon le Rapport des Experts, on estime en Suisse à 170.000 le nombre des personnes de cette catégorie, dont environ 50.000 hommes et 120.000 femmes.

(81) La loi française du 22 Mai 1946, portant généralisation de la Sécurité sociale, astreint l'épouse qui n'exerce pas une activité professionnelle au paiement d'une cotisation. Il s'agit ici d'une cotisation forfaitaire, les conjointes ayant été, par une fiction de la loi, assimilées à des travailleurs jouissant d'un revenu annuel évalué à frs 15.000 en moyenne (Cahiers français d'Information N° 73 du 1er Décembre 1946, p. 25)

(82) La base juridique d'une protection générale de la famille est l'actuel art. 34 quinquies de la Constitution fédérale, adopté par le peuple lors de la consultation populaire du 25 Novembre 1945.

L'assurance facultative pour les ressortissants suisses résidant à l'étranger élargira encore le cercle des cotisants ; mais la participation financière de ceux-ci à l'assurance découle directement de leur affiliation qui, étant facultative, prend le caractère d'un contrat d'adhésion.

C. — Bases de calcul et montant de la cotisation

La masse des cotisants peut se diviser en trois groupes économiques distincts à savoir :

a) les personnes exerçant une activité lucrative dépendante ;

b) les personnes exerçant une activité lucrative indépendante ;

c) les personnes n'exerçant aucune activité lucrative.

Pour les groupes *a* et *b*, l'Art. 4 de la loi stipule :

« les cotisations des assurés exerçant une activité « lucrative sont calculées en pour cent du revenu « provenant de l'exercice de toute activité dépen- « dante et indépendante ».

Nous avons déjà remarqué que l'obligation de cotiser est imposée à une catégorie de personnes qui dépasse le cercle des assurés et qu'il eût mieux valu parler des « cotisations des personnes exerçant une activité lucrative » que des « cotisations des assurés » dont le terme peut prêter ici à confusion. Cette remarque n'enlève rien au principe selon lequel une part déterminée du revenu de tout travail produit en Suisse doit concourir au financement de l'assurance. Quoique la base de calcul des cotisations repose sur le même principe pour ces deux groupes économiques et qu'il soit appliqué en fait le même pourcentage de 4 % nous estimons devoir les étudier séparément.

1. — Personnes exerçant une activité lucrative dépendante :

Cette catégorie de personnes comprend la grande masse des salariés ceux, qui reçoivent un salaire comme rémuné-

ration de leur travail, ainsi que ceux dont le revenu du travail, différent d'un salaire, est acquis dans une situation de dépendance à l'égard d'un patron.

La cotisation est fixée à 2 % de tout revenu provenant d'une activité lucrative dépendante, appelé « salaire déterminant » (83).

Ce « salaire déterminant » qui comprend, en plus du salaire en espèces, les prestations en nature ou autres reçues au titre du travail, rejoint dans son principe l'idée maîtresse du système qui veut qu'une part de tout revenu provenant du travail soit consacrée à l'assurance. Mais l'application à tout « salaire déterminant » du pourcentage fixé semble aller à l'encontre du caractère même de l'assurance sociale qui veut que l'effort soit, dans une mesure aussi large que possible, proportionné aux facultés contributives de l'assuré. C'est en se fondant sur cette idée que des voix se sont élevées au Parlement pour préconiser soit une gradation du taux de cotisation à partir d'un certain salaire, soit une diminution notable du montant de la cotisation des économiquement très faibles (84). Ces deux propositions s'appuient sur des motifs d'ordre social indis-

---

(83) L'art. 5, par. 2 de la loi définit ainsi le salaire déterminant : « Le salaire déterminant comprend toute rémunération pour un travail dépendant, fourni pour un temps déterminé ou indéterminé. Il englobe les allocation de renchérissement et autres suppléments de salaire, les commissions, les gratifications, les prestations en nature, les indemnités de vacances ou pour jour fériés et autres prestations analogues, ainsi que les pourboires, s'ils représentent un élément important de la rémunération du travail ».

Le règlement d'exécution de la loi d'AVS du 31 Octobre 1947 précise et étend la notion de salaire déterminant. Il y inclut, entre autres, les allocations familiales et pour enfants si elles ne sont point servies en vertu d'une loi cantonale.

(84) BSO, 1946 CN. p. 510 et 511. Proposition MIVILLE (Député du Parti du Travail) tendant à soumettre les revenus inférieurs à frs 3.000 des célibataires et frs 4.500 des mariés, à une cotisation annuelle fixe de frs 12.

Proposition ODERMATT (Député du Groupe des Indépendants) tendant à soumettre le salaire déterminant supérieur à frs 7.500 à une cotisation de 4 % (+ 2 % contribution patronale).

cutables ; mais l'inégalité relative des charges que fait apparaître l'application uniforme de ce taux n'est réelle qu'en apparence et si l'on se place à un moment considéré. Le législateur n'a pas voulu déroger au principe du pourcentage uniforme pour des motifs d'ordre pratique, d'une part, et en raison, d'autre part, du fait que l'économie du système des rentes tient largement compte de l'intensité de l'effort fourni par chaque assuré. Comme nous le verrons par la suite, la contribution des Pouvoirs publics à l'assurance profitera aux rentiers dont la cotisation annuelle moyenne sera, pour cette catégorie sociale, inférieure à frs 150 et, dans une proportion que l'on pourrait presque qualifier d'inversement proportionnelle au montant de la cotisation. Toutes les cotisations inférieures à ce chiffre profitent entièrement à l'assuré dans le calcul de sa rente, tandis que celles qui lui sont supérieures n'entrent pas en considération et prennent ainsi le caractère de contribution de solidarité. L'inégalité relative des charges se trouve ainsi atténuée, voire compensée, par le système de calcul de la rente.

Pour tenir compte des particularités inhérentes aux conditions de l'agriculture et de l'artisanat, le salaire déterminant rejoint la notion de salaire en espèces pour le calcul des cotisations des membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale avant l'âge de 20 ans marquant le début de l'obligation d'assurance, et après l'âge de 65 ans où ils deviennent rentiers. Nous avons déjà remarqué que ces personnes ne paient des cotisations que si elles reçoivent un salaire en espèces (85). Entre 20 et 65 ans, elles cotisent sur la base du salaire déterminant.

2. — Personnes exerçant une activité lucrative indépendante :

Cette catégorie économique de personnes comprend les exploitants agricoles, les commerçants, les artisans, les professions libérales, etc. Le critère qui délimite cette catégorie

(85) Voir supra p. 53.

est la manière indépendante selon laquelle le revenu du travail est acquis. Il est, dès lors, possible qu'une même personne cotise au titre de la première catégorie parce qu'elle reçoit un salaire pour une partie de son activité et au titre de la deuxième catégorie parce qu'elle exerce, par ailleurs, une activité indépendante lui procurant un revenu n'ayant pas les caractéristiques du salaire déterminant.

La cotisation est de 4 % du revenu provenant d'une activité indépendante.

Nous retrouvons ici, intégralement, le pourcentage dont nous parlions dans la 1ère section de ce chapitre et qui se trouvait scindé par moitié dans le cas des salariés, pour des raisons que nous nous efforcerons de dégager lorsque nous examinerons la cotisation patronale.

Le revenu imputable au travail ne sera, dans bien des cas, que très difficile à déterminer. Que l'on songe aux agriculteurs, aux artisans dont le revenu global forme un tout indivisible. Quelle part du revenu attribuer à la productivité du capital investi dans l'entreprise ? Cette productivité est essentiellement variable d'une entreprise à l'autre. Dans tous les cas, cette fraction du revenu ne doit pas être comprise dans ce que nous serions en droit d'appeler « revenu déterminant » par analogie au « salaire déterminant » dont il est fait mention ci-dessus. L'art. 9, alinéa 2 de la loi, définit ce revenu (86). Il fait apparaître

---

(86) L'Art. 9 alinéa 2 stipule :

« Pour déterminer le revenu provenant d'une activité indépendante, on déduit du revenu brut :

a) les frais généraux nécessaires à l'acquisition du revenu brut ;

b) les amortissements et les réserves d'amortissement autorisés par l'usage commercial et correspondant à la perte de valeur subie ;

c) les pertes commerciales effectives qui ont été comptabilisées ;

d) les sommes que l'exploitant verse, durant la période de calcul, pour des buts de bienfaisance en faveur de son personnel, si cette affectation est assurée de telle sorte

la doctrine du législateur, selon laquelle il ne doit être demandé une contribution financière qu'au revenu imputable au travail. Cette disposition confirme le principe général adopté qui veut que, ni le revenu du capital, ni le capital lui-même, ne participent *directement,* sous forme de cotisations, au financement de cette œuvre sociale.

Nous avons vu pour quelles raisons il n'a pas été admis de dégression du taux de cotisations dans le cas des petits salariés (cf. Chiffre 1. ci-dessus). Ici, par contre, si le revenu déterminant est inférieur à frs 3.600 mais supérieur à frs 600, l'assuré bénéficie d'un taux de cotisation dégressif pouvant aller jusqu'à 2 % (87). La situation des « indépendants » économiquement faibles serait en effet intolérable s'ils devaient fournir intégralement l'effort de contribution de 4 %. L'agriculture suisse se compose principalement de moyennes et petites entreprises et c'est précisément aux exploitants de cette dernière catégorie que cette mesure doit s'appliquer, auxquels il y a lieu d'assimiler les exploitants montagnards dont l'occupation principale est l'élevage du bétail. Cette diversité de traitement s'explique aisément par le fait qu'une institution sociale doit tenir compte des particularités de certains groupes économiques et éviter qu'un égalitarisme outrancier n'obère précisément ceux qu'elle prétend vouloir aider plus efficacement. Cette disposition, prise en considération des

---

que tout emploi ultérieur contraire soit impossible, ou pour des buts de pure utilité publique, à l'exception des cotisations dues en vertu de l'Art. 8 ;

e) un intérêt du capital propre engagé dans l'exploitation fixé par le Conseil fédéral sur préavis de la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.

Le Règlement d'exécution de la loi a fixé le taux de l'intérêt du capital engagé dans l'exploitation (art. 9 al. 2 lit. e. mentionné ci-dessus) à 4 1/2 %.

Le Conseil fédéral est autorisé à admettre, au besoin, d'autres déductions du revenu brut, provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante.

(87) Le Règlement d'exécution de la loi (art. 21) détermine le barème applicable. Voir à ce sujet note page 109.

conditions particulières de l'agriculture et de l'artisanat, n'aurait, au point de vue social, qu'une valeur toute relative si elle devait provoquer, par le jeu de la cotisation annuelle moyenne, une diminution proportionnelle de la rente. Ce danger est écarté car, lors de la liquidation des rentes, ce ne seront pas les cotisations réduites réellement versées qui seront prises en considération mais les cotisations fictives basées sur 4 % du revenu déterminant. Nous sommes, dès lors, en droit de considérer cette disposition spéciale de la loi comme une faveur concédée à cette catégorie sociale (88).

3. — Cotisation des personnes n'exerçant aucune activité lucrative :

En décrétant l'assurance obligatoire pour tous, tous doivent contribuer aux charges de l'assurance. Mais pour cette catégorie de personnes, il devenait impossible d'appliquer le principe général qui veut que « tout revenu provenant d'une activité lucrative quelconque fournisse matière à cotisation (89) », puisque, par définition, ces personnes n'ont aucun revenu imputable au travail. Il en découle une première conséquence, c'est que cette catégorie ne paie des cotisations que de 20 à 65 ans, durée obligatoire de l'assurance.

Ce groupe d'assurés, comme nous l'avons déjà signalé, est extraordinairement hétérogène. La difficulté était de trouver un système de cotisation qui satisfasse plusieurs conditions, à savoir :

1) être équitable individuellement et socialement ;
2) concilier l'effort individuel avec les nécessités sociales ;
3) ne pas prendre la fortune comme base de cotisation.

Le système consistant à appliquer purement et simplement un taux de cotisation calculé en pour cent du revenu

(88) Voir Ch. III Section 2 - A - chif. 2 p. 74.
(89) RE p. 47.

de la fortune, de la rente ou de la retraite, voire même du capital lui-même, paraît à première vue satisfaire au principe de la répartition équitable des charges selon les facultés contributives de chacun. Mais les principes généraux admis pour cette assurance étaient en contradiction avec un tel système. S'il devait s'appliquer à une catégorie d'assurés, rien ne s'opposait logiquement à ce qu'il soit appliqué aux autres catégories d'assurés pour lesquels, nous l'avons vu, la part du revenu de la fortune dans le revenu global de l'assuré n'est pas prise en considération pour le calcul des cotisations (90).

Le cas des personnes qui sont assistées ou entretenues d'une manière durable a été tranché d'une façon simple et qui nous paraît conforme à la logique du système. Elles versent la cotisation minimum soit fr. 1 par mois. Il en est de même des apprentis et des étudiants, quelle que soit leur condition sociale. Il s'agit donc ici essentiellement d'une cotisation forfaitaire.

---

(90) Comme le système de calcul des rentes tient compte du montant des cotisations versées (jusqu'à un maximum de cotisation annuelle moyenne de frs 300), le versement d'une cotisation directe au titre de la fortune aurait pour conséquence l'amélioration de toutes les rentes qui seraient servies à ceux qui possèdent de la fortune si, calculées seulement en fonction des cotisations versées au titre du travail, elles n'atteignaient pas déjà le maximum. Ce système ne se justifie pas socialement. La fonction de la rente dans l'AVS est avant tout de parer aux conséquences économiques résultant de la diminution ou de la disparition des capacités de travail de l'assuré en raison de l'âge ou du décès prématuré, et non pas de garantir le revenu de la fortune, aussi aléatoire qu'il soit actuellement. Pour les personnes qui vivent effectivement du revenu de leur fortune ou de leurs rentes (environ 30.000 personnes), le droit inconditionnel à la rente découlant des cotisations qu'elles auront versées, constitue une infraction, peut-être choquante, aux principes généraux de l'assurance sociale. Le législateur le justifie par le fait, d'une part, qu'elle est inévitablement liée à l'assurance obligatoire nationale qui postule que personne n'est à l'abri du besoin et, d'autre part, que la fortune, par la voie de l'impôt, fournit une contribution notable à l'assurance qui n'a aucune influence sur la détermination de la rente individuelle. (Voir supra p. 55 et suivantes ce que nous avons dit au sujet de la participation du capital au financement de l'AVS).

Pour les autres assurés de ce groupe, la cotisation est de frs 1 à 50 par mois, selon leur condition sociale (90[a]).

Le montant de cette cotisation peut être qualifié également de forfaitaire, malgré son caractère progressif, puisqu'elle n'est pas fonction directe des capacités contributives de chaque assuré mais de leur condition sociale, critère à la fois objectif et subjectif. Les assurés ayant une condition sociale déterminée paieront, dès lors, une cotisation identique, forfaitairement établie par l'administration. La position de cette cotisation dans la progression de frs 1 à 50 sera établie par l'administration, donc avec un certain arbitraire. C'est la raison pour laquelle nous nous croyons autorisés à lui appliquer le qualificatif forfaitaire. Néanmoins, cette progressivité, quoique limitée, permet de varier dans une certaine mesure la cotisation, comme le veut l'équité individuelle et la justice sociale. Et si nous considérons que toute fraction de cotisation annuelle moyenne qui dépasse la somme de frs 300, soit frs 25 par mois, doit être envisagée comme une contribution de solidarité, nous sommes d'avis que le système choisi fait une large part aux exigences citées ci-dessus.

Section 3

LA COTISATION PATRONALE

Comme nous l'avons constaté (cf. 2[e] partie Ch. I section 3), l'art. 34 quater de la Constitution fédérale, en stipulant que la contribution des Pouvoirs publics à l'assurance n'excèderait pas en tout la moitié des besoins financiers, laissait, en fait, la liberté au législateur d'exiger ou non la

(90[a]) Les difficultés de déterminer la « condition sociale » d'un individu, critère à la fois objectif et subjectif, apparaissent dans le Règlement d'exécution de la loi d'AVS, qui établit une progression des cotisations selon l'état de fortune et des revenus sous forme de rentes dont jouit l'assuré. (Art. 28 du Rég. exécution).

participation financière de l'employeur. Le principe de la cotisation patronale avait déjà été admis lors du projet de loi d'AVS en 1931 (91). Il n'a, dès lors, pas donné lieu à des controverses de doctrine au sein du Parlement, peut-être aussi en raison de la coutume qui s'était établie par le fonctionnement des Caisses de compensation pour perte de salaire et de gain (92). La Commission des Experts estimait en 1945 que « l'employeur a, envers ses salariés, un devoir moral de leur venir en aide, devoir qui s'étend au-delà de l'obligation de verser uniquement le salaire » (93). Dans un autre passage de son rapport, cette Commission fait une allusion directe au principe de l'amortissement de la main-d'œuvre, lorsqu'elle écrit : « L'attention fut d'ailleurs attirée sur le fait que les dépenses effectuées en faveur d'œuvres sociales du personnel par les entrepreneurs faisant avant tout appel au service de la main-d'œuvre, pouvaient être comparées aux amortissements d'installation que doivent pratiquer les entrepreneurs recourant, avant tout, aux services des capitaux » (94).

Le principe de l'amortissement part de l'idée d'usure du capital. La cotisation patronale représenterait, dès lors, la fraction correspondant à l'usure subie par la force de travail. Nous estimons, pour notre part, que ce principe économique appliqué au domaine de la politique sociale est contraire à la dignité humaine (95) et, de plus, il ne saurait, dans l'état actuel de développement de l'Etat social, justifier la participation de l'employeur aux œuvres sociales de son personnel. La force de travail est bien un capital,

(91) Voir supra p. 19.
(92) Voir supra p. 26 et suivantes.
(93) RE p. 29.
(94) RE p. 51.
(95) Sir William BEVERIDGE, de son côté, condamne également cette conception, lorsqu'il écrit :
« Il (l'employeur) devrait les (salariés) considérer non pas comme des instruments de production, mais comme des hommes ».
(Texte cité par E. F. RIMENSBERGER dans « Qu'est-ce que le Plan Beveridge ? » p. 76).

mais un capital sui generis qui ne peut être comparé au capital constant de l'entreprise. Le comparer, c'est vouloir ignorer le caractère spécifiquement humain de ce capital (96).

Quant au devoir moral qui incombe à l'employeur de venir en aide à ses salariés, la Commission des Experts s'est bornée à en affirmer l'existence, sans dégager les principes qui en constituent le fondement. Ce devoir moral est, à notre avis, en tout premier lieu fondé sur le fait de la solidarité. Patrons et ouvriers sont solidaires les uns des autres dans la marche de l'entreprise (97). Il se fonde, d'autre part, sur le fait d'une certaine responsabilité de l'employeur quant à la sécurité des salariés, dans la même mesure qu'il se sent responsable de la sécurité des autres éléments concourant à la productivité de l'entreprise. Il ne s'agit pas ici d'une responsabilité au sens du droit civil, mais d'une responsabilité qui n'est encore que purement morale. Cette responsabilité morale procèderait également, en fait, de l'attitude du salarié qui, selon l'expression de M. André Marchal, « en se solidarisant au chef d'entre-

---

(96) « L'individu doit rester une fin et non un moyen, il ne faut pas l'oublier dans une assurance démocratique » (J. H. LECHNER. L'assurance sociale obligatoire). Le Conseiller national QUARTENOUD déclarait, devant le Conseil national, en parlant du travail humain : « C'est une prestation de nature supérieure ». BSO CN p. 516).

(97) « Les conditions de vie témoignent d'une inter-dépendance de plus en plus étroite des différentes catégories de citoyens. C'est ainsi que le chef d'entreprise se trouve amené à comprendre mieux que son œuvre est impossible sans l'apport et l'effort de ceux qu'il emploie. Il ne doit pas oublier qu'il a à son service un homme, souvent père de famille ». (A. CROIZAT, Ministre du Travail et de la Sécurité sociale. Cahiers français d'Information N° 73 du 1-2 1946).

Le Conseiller fédéral STAMPFLI déclarait, lors d'une de ses interventions dans le débat au Conseil national sur l'AVS, « Ces 2 % (cotisation patronale) sont en définitive aussi une partie de la rémunération pour le travail fourni. Ils ont pour fondement un apport de travail ». (BSO - CN 1946 p. 515). Cet apport de travail, n'est-ce pas là une des expressions de la collaboration économique qui existe, au sein de l'entreprise, entre employeurs et salariés, source de solidarité ?

prise par le travail qu'il lui fournit, a compté qu'il ne le laisserait pas mourir de faim » (98).

Cette opinion nous semble être confirmée par le fait que, lors d'une consultation, les représentants des milieux patronaux s'étaient, en principe, déclarés d'accord de payer des cotisations en faveur de l'AVS de leurs salariés à la condition, toutefois, que les cotisations que paie tel employeur viennent accroître la rente qui sera servie à ses propres salariés (99).

La cotisation patronale est individualisée. Versée pour le compte d'un salarié, elle est portée au compte de cotisation personnel de ce dernier et il en sera tenu compte lors de la liquidation de sa rente dans la même mesure que de sa cotisation personnelle. Comme, par ailleurs, la cotisation patronale sera fonction du salaire, donc des services rendus, elle se trouvera proportionnée à la valeur qu'attache l'employeur à cette force de travail. Le droit inconditionnel à la rente qui découle, comme nous l'avons vu, du versement des cotisations, procède tant de celles acquittées par l'assuré lui-même que de celles versées « à son titre » par l'employeur. Nous pouvons, dès lors, déduire que cette dernière appartient en quelque sorte au salarié. Et comme toutes deux sont faites au titre du travail produit par le salarié, nous comprenons mal, en l'absence d'une doctrine nettement définie, les raisons pour lesquelles le législateur a tenu à faire figurer chacune sous un titre spécial de la loi, alors qu'elles forment un tout.

L'Art. 13 de la loi stipule :

« Les cotisations d'employeur s'élèvent à 2 % du total « des salaires déterminants, versés à des personnes tenues « de payer des cotisations ».

La cotisation patronale est donc équivalente à celle du salarié. Ensemble, elles reconstituent le taux de 4 %

(98) « La Théorie générale des Assurances sociales », 1938, p. 10.

(99) RE p. 29.

(2 % + 2 %) que doit acquitter tout revenu du travail produit en Suisse.

Section 4

LE COMPTE INDIVIDUEL DE COTISATION

Le système des rentes individuelles, par opposition aux rentes uniformes, tient compte, pour déterminer le montant de la rente, des sommes versées au titre de cotisation, donc d'un facteur essentiellement variable. Il implique obligatoirement la tenue d'un compte individuel pour chaque assuré, sur lequel seront portées toutes les cotisations versées par l'assuré lui-même, d'une part, l'employeur, d'autre part et, le cas échéant, celles versées par le canton de domicile lorsque l'assuré est indigent. Ce compte porte un numéro pour chaque assuré. Au moment de la liquidation de la rente, toutes les cotisations portées sur ce compte sont additionnées et le total ainsi obtenu forme un des éléments de calcul du montant de la rente ; le compte individuel ne remplit une fonction précise que lorsque le risque assuré se réalise et qu'il y a lieu de déterminer le montant des rentes.

Section 5

LA PERCEPTION DES COTISATIONS

Les cotisations personnelles des assurés exerçant une activité lucrative dépendante sont prélevées à la source par l'employeur qui est chargé de les remettre à la Caisse de compensation compétente, en même temps que la cotisation patronale.

En ce qui concerne les cotisations des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, ainsi que celles des personnes n'ayant aucune activité lucrative, celles-ci sont fixées annuellement et leur versement, par l'assuré lui-même, intervient périodiquement.

Un système de taxation d'office est prévu dans les cas où l'assuré ne fournit pas, après sommation, les éléments nécessaires au calcul des cotisations.

Section 6

SITUATION PARTICULIERE DES ASSURES FAISANT PARTIE D'UNE INSTITUTION D'ASSURANCE RECONNUE

Des motifs impératifs d'ordre social et économique ont contraint le législateur à tenir compte de la situation particulière des assurés faisant déjà partie ou de ceux qui s'affilieront plus tard à une institution d'assurance autonome, « qui assure un ensemble déterminé de personnes contre les conséquences économiques de la vieillesse et du décès » (100). Ces institutions sont très développées en Suisse. Selon le Rapport des Experts (101), « plus d'un quart de la population exerçant une activité professionnelle indépendante est déjà assurée, sous une forme ou sous une autre, contre les conséquences économiques de la vieillesse et du décès ». De nombreux salariés font partie soit de caisses d'assurance privées ou publiques, soit d'assurance de groupes (102).

Le paiement d'une cotisation à l'assurance obligatoire aurait constitué, pour la plupart de ces assurés, une charge supplémentaire, parfois intolérable. Les exclure de l'AVS en raison du fait qu'ils étaient déjà assurés pour des risques identiques aurait été en contradiction avec les principes mêmes de cette institution, basée sur l'idée de solidarité des différents groupes économiques et sociaux. D'autre part,

(100) Cf. Art. 75 de la loi d'AVS.

(101) RE, p. 115.

(102) Nous avons vu que le fait de ne pas avoir tenu compte de cette particularité avait suscité une forte opposition des intéressés eux-mêmes et des compagnies privées d'assurance, lors du projet de loi de 1931 (cf. p. 26).

l'équité individuelle comme l'équité sociale exigeaient que ce groupe d'assurés soit également incorporé dans l'AVS, les uns économiquement faibles, pour y bénéficier de l'apport financier des Pouvoirs publics (voir système des rentes). les autres pour y verser une contribution de solidarité. Le rôle économiquement important joué par les institutions d'assurance privées avant l'introduction de l'AVS et la fonction économique qu'elles sont appelées encore à jouer à l'avenir commandaient une solution qui tînt compte également de cet état de fait.

Ce problème a été résolu différemment par le législateur, selon que l'assuré fait partie d'une institution d'assurance reconnue ou non.

Lorsqu'il s'agit d'une institution d'assurance reconnue (103), celle-ci se substitue à l'assuré et à l'employeur dans

---

(103) L'art. 75 de la loi d'AVS fixe les conditions de la reconnaissance d'une institution d'assurance dans les termes suivants :

« Conditions de la reconnaissance :

1. — Les institutions d'assurance unilatérales ou paritaires peuvent se faire reconnaître conformément aux dispositions ci-après, à la condition qu'elles offrent toutes garanties pour l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu des articles 77 à 81 et que leurs statuts ou leur règlement disposent impérativement :

a) Qu'elles prélèvent sur le revenu pris en compte des personnes assurées auprès d'elles et, le cas échéant, sur les employeurs de ces personnes, des primes au moins équivalentes aux cotisations dues sur ce revenu, conformément à la présente loi ;

b) Qu'elles servent aux personnes assurées auprès d'elles, et à leurs survivants qui remplissent les conditions des articles 18 à 28 des rentes au moins équivalentes à celles auxquelles l'institution d'assurance a droit, pour chaque assuré, en vertu de l'article 78, 1er alinéa.

2. — La Confédération encourage l'administration paritaire des institutions d'assurance.

3. — La reconnaissance est prononcée par le Conseil fédéral, sur requête du pouvoir suprême de l'institution d'assurance. Le Conseil fédéral règlera la procédure.

4. — Les modifications des statuts ou règlements des institutions d'assurance reconnues devront être soumises à l'approbation du Conseil fédéral, en tant qu'elles concernent le montant des primes et des rentes ».

les rapports de ces derniers avec l'AVS. L'institution verse, pour chacun de ses assurés obligatoirement affiliés à l'AVS les cotisations légales, calculées sur le revenu pris en compte pour le calcul de ses propres primes et percevra, lorsque le risque se réalisera, la rente correspondante.

Si le salaire déterminant est supérieur au revenu pris en compte par l'institution d'assurance, l'assuré et, le cas échéant, l'employeur verseront directement à l'AVS la cotisation afférente à la fraction du salaire déterminant qui excède le revenu pour lequel cette institution aura elle-même versé la cotisation légale. L'assuré percevra directement la différence de rente qui résultera de cette cotisation complémentaire.

Lorsque l'assuré fait partie d'une institution d'assurance non reconnue — soit parce qu'elle n'a pas demandé à être reconnue, soit qu'elle ne remplit pas les conditions légales pour l'être — sa situation en face de l'AVS reste sans modification.

Chapitre III

LES PRESTATIONS DE L'ASSURANCE

Section 1ere

GENERALITES

Le système de calcul des prestations, ainsi que le montant de celles-ci, revêtent, à côté du système des cotisations, un caractère particulièrement important dans l'assurance sociale couvrant les risques vieillesse et décès. Ils dépendent essentiellement du but poursuivi par l'assurance, de la conception sur la notion et l'importance des conséquences économiques résultant de la survenance de ces risques, et des moyens financiers à disposition. Ils sont donc l'expression d'une synthèse d'éléments d'ordre quantitatif et qualitatif, ces derniers étant également fonction, en démocratie directe plus particulièrement (104), du degré de développement de l'esprit social du peuple.

La conception des risques vieillesse et décès que nous avons examinée (cf. 2e partie Ch. I Section 4) circonscrit déjà dans certaines limites les buts de l'AVS. Les moyens financiers à disposition, facteur important étant donné qu'à la longue une assurance — même une assurance d'Etat — ne peut pas donner plus qu'elle ne reçoit, assignent un

(104) « ...Ce régime de la démocratie directe, ce régime qui veut que rien ne se fasse ou s'entreprenne sans l'assentiment exprès ou tacite du souverain, ce régime qui permet à la plus infime minorité de provoquer la consultation de ce dernier ». (Extrait d'un article de Pierre BEGUIN : Retour à la Démocratie directe. Gazette de Lausanne N° 120 du 23 Mai 1947).

plafond aux diverses prestations. Le principe de solidarité, qui est à la base de l'assurance sociale, est une notion extrêmement variable selon les conceptions sociales et politiques, voire philosophiques. On conçoit aisément, dès lors, que l'application de ce principe, selon qu'il est entendu dans son expression la plus large ou la plus restreinte, puisse être, dans le choix des moyens permettant de le réaliser, un facteur non négligeable.

La conception qui semble avoir prévalu lors de l'élaboration du système de prestations est celle qui, dans les limites des ressources présumées, concilierait les principes d'équité individuelle avec les principes de justice sociale, en faisant intervenir la notion de solidarité comme élément de synthèse. La solution suisse, comme nous aurons l'occasion de le voir à maintes reprises, est ici encore une solution de compromis, un moyen terme, inévitable et nécessaire en raison de l'organisation économique et politique de ce pays. Le moyen terme étant, par ailleurs, la solution susceptible de rallier le plus grand nombre de suffrages lors d'une consultation populaire (105), le système prévu pour le calcul des rentes, prenait, dès lors, une importance accrue. Son expression matérielle, sous forme de chiffres, pouvait avoir une influence déterminante sur la psychologie populaire et, partant, sur le résultat de la votation nationale sur l'AVS. Ce système du « juste milieu » nécessite, par contre, une étude approfondie des divers aspects de la vie économique du pays, de ses capacités de production, des aspirations de toutes les couches sociales de la population. Ces conditions imposées à toute solution moyenne excluent, à priori, le système simple des prestations uniformes « qui sont basées sur l'idée d'un besoin social minimum identique pour toutes les personnes âgées et pour tous les survivants adultes » (106).

---

(105) Ce qui obligeait le législateur à ne jamais perdre de vue que l'œuvre qu'il réalisait devait correspondre aux conceptions sociales les plus répandues dans le peuple.

(106) RE p. 66.

La solution adoptée par l'AVS, pour employer les termes mêmes de la Commission des Experts, « se rattache à la fois au principe de la solidarité et au principe de l'équivalence » (107). Le dosage de ces deux principes revêt une particulière importance. Il fixe la doctrine du législateur et le rapport dans lequel chaque principe intervient peut être considéré, à notre avis, comme un des éléments permettant de mesurer le degré de l'entendement social d'un peuple.

Le principe d'équivalence, principe d'économie privée, trouve une application partielle dans l'AVS qui fait intervenir dans le calcul des rentes le montant des cotisations versées par l'assuré. L'élément social de la rente, constitué pour partie par l'apport financier des Pouvoirs publics, n'est pas différencié de l'autre élément constitutif de la rente. Cette part sociale varie, en quelque sorte, en raison inverse (sans être inversement proportionnelle) du montant de la cotisation annuelle moyenne correspondant au salaire annuel moyen de l'assuré. Elle rentre pour une part importante dans le calcul des petites rentes et diminue progressivement pour devenir nulle lorsque le montant de la rente atteint son maximum légal. Ce maximum marque à la fois le point où l'assuré retire, sous forme de rente, l'équivalent de ses contributions et le moment où toute cotisation supérieure qui, selon le principe de l'équivalence, aurait dû accroître le montant de la rente, n'est plus prise en considération. La fraction de cotisation qui dépasse le montant nécessaire pour l'obtention de la rente maximum doit être considérée comme une contribution de solidarité qui vient rejoindre l'apport des Pouvoirs publics pour constituer l'élément social de la rente.

(107) RE p. 67.

Section 2

MODE DE LIQUIDATION DES RENTES

La pierre d'angle du système est la cotisation annuelle moyenne de l'assuré. Elle forme une des deux bases de calcul de la rente de vieillesse simple annuelle qui, elle-même, sert de base au calcul des autres rentes : rente de vieillesse pour couple, rente de veuve ou allocation unique de veuve, rente d'orphelin, rente de la génération d'entrée ayant cotisé à l'assurance pendant plus d'un an mais moins de 20 ans. La seconde base de calcul est constituée par un montant fixe.

A. — La cotisation annuelle moyenne

Celle-ci se calcule en divisant le total des cotisations versées par l'assuré ou pour son compte (inscrites sur son compte individuel de cotisation) par le nombre d'années durant lesquelles il a cotisé depuis l'âge de 20 ans jusqu'au jour d'ouverture du droit à la rente. Comme les rentes de vieillesse viennent inconditionnellement à échéance à 65 ans, les cotisations versées au-delà de cet âge ne sont plus prises en considération. La cotisation annuelle moyenne est, à notre avis, une formule heureuse car elle tient mieux compte de l'effort productif fourni par l'assuré durant toute sa vie ou, du moins, jusqu'au jour de la liquidation de la rente, que ne le font les systèmes qui fixent le montant de la rente en fonction du ou des derniers salaires perçus (108).

---

(108) Le système français de la Sécurité sociale (pension d'assurance-vieillesse) fait dépendre le montant de la rente de divers facteurs :

1. — du salaire annuel de base, celui-ci étant déterminé par la moyenne des salaires revalorisés des 10 dernières années de travail accomplies avant 60 ans. (Les salaires antérieurs à 1944 sont revalorisés selon des coefficients fixés par arrêté pour tenir compte de la hausse des salaires).

2. — du nombre d'années d'assurance et de l'âge de l'assuré, le maximum ne pouvant être atteint que si l'assuré jus-

Cette cotisation annuelle moyenne se trouve améliorée dans trois cas :

1) Après un minimum de huit années de cotisations, il n'est pas tenu compte, dans le calcul de cette moyenne, des années de cotisations les plus basses et des cotisations y afférentes, dans les proportions suivantes :

de	8 à 15	années de cotisations	.....	1	année
de	16 à 23	«	«	2	années
de	24 à 31	«	«	3	«
de	32 à 39	«	«	4	«
de	40 à 45	«	«	5	«

2) Lorsque l'assuré a bénéficié d'un taux dégressif de cotisation (moins de 4 % mais au minimum 2 %), lorsque son salaire ou son gain était inférieur à frs 3.600 par an. Dans le calcul de la cotisation annuelle moyenne, ce ne sont pas les cotisations réellement versées qui sont prises en compte mais celles, fictives, basées sur 4 % du revenu déterminant (cf. Ch. II, Section 2, C. chiffre 2).

3) Les cotisations versées alors que l'assuré était encore mineur, soit entre 15 et 20 ans, sont prises en compte pour le calcul de la cotisation annuelle moyenne, mais les années correspondantes ne sont pas ajoutées au total des années de cotisations qui ne comprend que les années au delà de 20 ans. Lors du calcul de la cotisation annuelle moyenne, le numérateur se trouve augmenté du montant de ces cotisations, tandis que le dénominateur reste inchangé.

---

tifie de 30 années d'assurance. S'il demande la liquidation de sa rente à 60 ans et s'il a été assuré pendant 30 ans, sa pension sera égale à 20 % du salaire de base déterminant. S'il demande la liquidation de sa pension après 60 ans, la pension ainsi déterminée sera augmentée de 4 % du salaire de base par année d'assurance accomplie après 60 ans.

(Notes documentaires et études N° 450 bis - Série française CXIII bis, 28 Février 1947).

B. — Le montant fixe, élément de calcul de la rente

Dans le calcul de la rente-de vieillesse simple annuelle, il est attribué un montant fixe de frs 300 auquel vient s'ajouter le montant variable résultant du calcul individuel sur la base de la cotisation annuelle moyenne. Le Rapport des Experts (109), tient à préciser que le montant fixe ne représente nullement la part individuelle aux contributions des Pouvoirs publics (part sociale). Il est un élément de calcul n'ayant qu'une signification arithmétique.

Section 3

LES RENTES

Nous avons déjà signalé à la précédente section que la rente de vieillesse simple (110) sert de base au calcul des autres rentes qui ne sont, selon les cas qu'une fraction ou un multiple de celle-ci. C'est précisément là que réside la simplicité du système.

La mise en application, à une date déterminée, d'une assurance de ce genre pose le problème délicat du régime à accorder à la génération transitoire. Celle-ci mérite, en raison même du fait que, par son travail, elle a enrichi le patrimoine national, qu'elle soit traitée aussi bien que possible. Au point de vue purement social, rien ne s'opposerait — au contraire — à ce qu'elle bénéficie du même régime que les autres assurés. Il est, par contre, financièrement difficile de faire supporter entièrement à la jeune génération les dépenses considérables qu'occasionnerait le service de rentes complètes à la génération transitoire. Il s'agit ici d'un problème financier qui ne pourrait être résolu dans le sens d'une assimilation complète de la génération d'en-

(109) RE p. 79.
(110) Cf. supra p. 73.

trée que par l'accumulation préalable de capitaux considérables ou par l'adoption du système de la répartition pure (111). L'accumulation préalable de capitaux aurait nécessité le paiement d'une cotisation, d'une taxe ou d'un impôt qui auraient diminué d'autant, à l'époque, le pouvoir d'achat de cette génération ; elle se serait faite en définitive par prélèvement sur le revenu national à l'époque considérée. Comme ce sacrifice, de la part de la génération transitoire, n'a pas eu lieu, l'équité individuelle exige qu'il en soit tenu compte dans une certaine mesure. Pour concilier cette exigence avec le principe social qui vise, avant tout, à la sécurité des membres de la collectivité, le législateur a fait intervenir assez largement le principe de la solidarité, comme nous aurons l'occasion de le voir (112). Lors de l'entrée en vigueur de la loi, seules les personnes n'ayant pas atteint 65 ans sont tenues à cotiser. La génération transitoire comprend donc deux groupes de personnes :

a) celles qui sont tenues à cotiser pendant 1 à 19 ans (rentrent dans cette catégorie les personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, seront âgées de 45 à 65 ans) ;

b) celles qui, ayant dépassé l'âge de 65 ans, sont dispensées du paiement des cotisations.

L'AVS comprendra, dès lors, trois variantes du système des rentes. Nous examinerons successivement :

— les rentes du régime permanent ;

---

(111) Mais ce système ne résout pas toute la question ; en l'adoptant au moment de l'entrée en vigueur de l'assurance, il serait certes possible de servir des rentes complètes à la génération d'entrée mais, lorsque l'effectif des rentiers se sera accru pour atteindre, au bout d'une vingtaine d'années, son chiffre normal et constant, le service de prestations équivalentes exigerait une augmentation du taux des cotisations ou de la contribution publique.

(112) Voir 3e partie - Section 3 Lit C. chif. 3.

— les rentes du régime transitoire, qui se subdivisent en :

a) rentes réduites ;

b) rentes de besoin.

I. — LES RENTES DU REGIME PERMANENT

Les rentes du régime permanent, dénommées rentes ordinaires complètes dans le texte de la loi, seront servies à tous les assurés ou à leurs survivants dont la classe d'âge a été soumise à l'obligation de payer des cotisations pendant 20 années entières au moins. On se réfère à la classe d'âge et non pas au nombre d'années de cotisations versées, pour déterminer le cercle des bénéficiaires de ces rentes.

A. — Rente de vieillesse simple ordinaire

1. — Mode de calcul :

Elle se compose de deux éléments :

a) un montant fixe de frs 300 ;

b) un montant variable selon la cotisation annuelle moyenne :

— la fraction de cette cotisation de frs 1 à 150 est affectée d'un coefficient de pondération 6 ;

— la fraction de frs 151 à 300 est affectée d'un coefficient de pondération 2 ;

— la fraction supérieure à ce dernier chiffre n'est pas prise en considération.

2. — Montant de la rente :

La rente de vieillesse simple varie entre frs 480 (montant minimum) et frs 1.500 (montant maximum).

La rente minimum correspond à une cotisation annuelle moyenne inférieure, ou égale à frs 30. Cette dernière représente la contribution d'un salaire annuel moyen de frs 750. Tout assuré ayant un salaire annuel moyen égal ou inférieur à ce chiffre recevra la rente de vieillesse simple minimum de frs 480.

La rente maximum correspond à une cotisation annuelle moyenne de frs 300 représentant la contribution d'un salaire ou gain annuel moyen de frs 7.500. L'assuré ayant, lors de la liquidation de sa rente, un salaire ou gain annuel moyen égal ou supérieur à ce chiffre recevra la rente de vieillesse simple maximum de frs 1.500.

La rente de vieillesse simple, en raison du mode arithmétique de calcul adopté, représente dans chaque cas, un pourcentage déterminé du salaire annuel moyen correspondant à la cotisation annuelle moyenne, aussi varié que peut l'être ce salaire. La courbe représentative des variations de ce pourcentage en fonction du salaire annuel moyen s'incline assez rapidement sur l'axe des X et s'en rapproche de plus en plus, sans jamais se confondre avec lui. (Voir Graphique page 79).

3. — Conditions d'obtention de la rente :

a) être âgé de 65 ans ;

b) avoir payé des cotisations pendant au moins 20 ans ;

c) ne pas avoir droit à la rente pour couple.

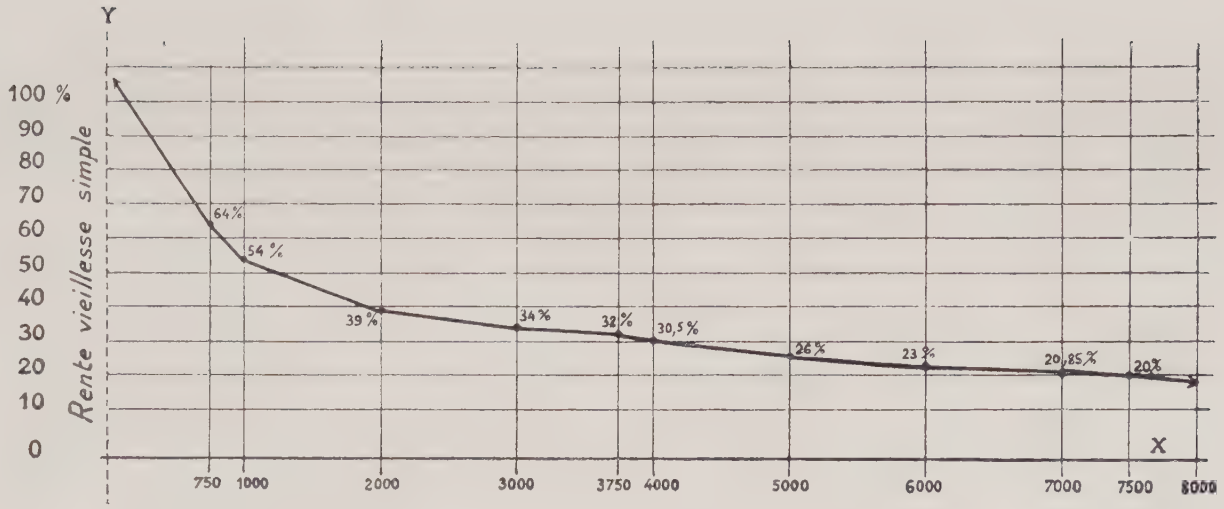
B. — Rente de vieillesse pour couple :

1. — Mode de calcul :

La rente annuelle de vieillesse pour couple est un multiple de la rente de vieillesse simple calculée sur la base de la cotisation annuelle moyenne du mari, étant donné que l'épouse, si elle ne reçoit aucun salaire en espèces, ne cotise pas à l'assurance. Les cotisations éventuellement versées par la femme mariée, antérieurement à l'ouverture du droit à la rente, sont ajoutées à celle du mari, pour le calcul de la rente pour couple.

2. — Montant de la rente :

La rente de vieillesse pour couple est, dans tous les cas, égale aux 160 % de la rente de vieillesse simple calculée conformément au chiffre A ci-dessus. Elle varie entre frs 770 (minimum) et frs 2.400 (maximum), selon la coti-



Variation de la rente de vieillesse simple en % du salaire annuel moyen.

sation annuelle moyenne déterminante. Le coefficient 1,6 affecté dans tous les cas à la rente de vieillesse simple tient particulièrement compte des économiquement très faibles, dont le montant de la rente de vieillesse pour couple tend à rejoindre, voire à dépasser, le gain moyen perçu par l'assuré. La courbe représentative des variations de la rente de vieillesse pour couple, calculées en pour cent du revenu annuel moyen, donne toute la mesure du but social de l'AVS (voir graphique page 81).

3. — Conditions d'obtention de la rente pour couple :

a) être homme marié ;
b) être âgé de plus de 65 ans ;
c) avoir payé au moins 20 ans de cotisations ;
d) l'épouse doit avoir au moins 60 ans.

4. — Extinction du droit à la rente pour couple :

Il s'éteint par la dissolution du mariage, par décès d'un des conjoints ou par divorce.

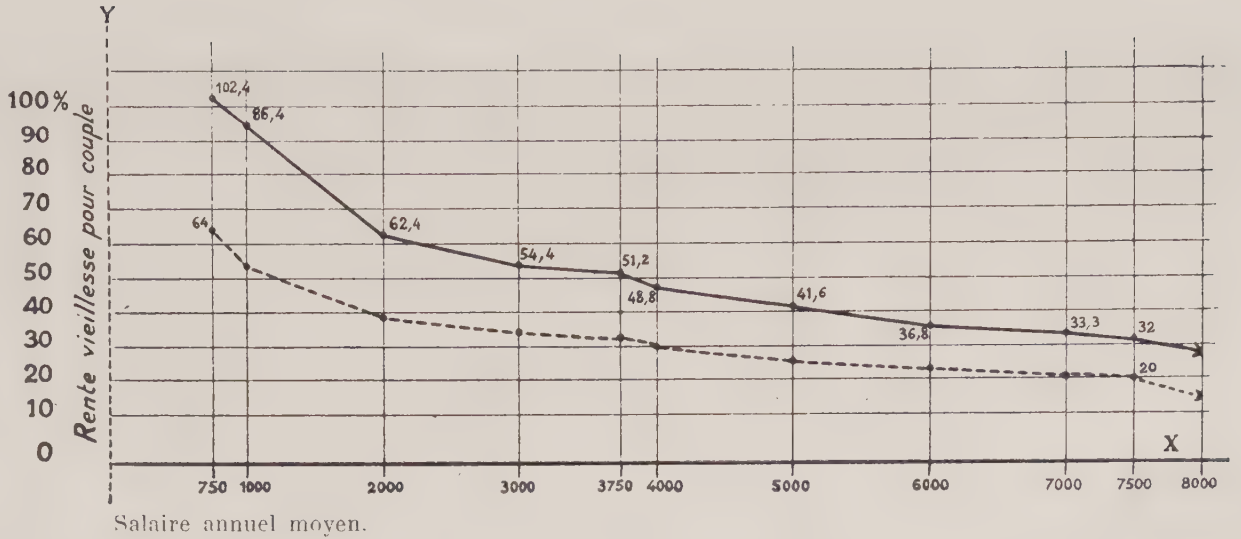
C. — Rente de veuve

La rente de veuve se justifie par l'état de dépendance économique de l'épouse à l'égard du mari avant le décès de celui-ci.

1. — Mode de calcul et montant de la rente :

La rente de veuve se calcule sur la base de la cotisation annuelle moyenne déterminante pour la rente de vieillesse pour couple (cf. lit. B. ci-dessus). Cette rente est échelonnée selon l'âge de la veuve au décès du mari et se monte à :

50 % de la r. v. s. si l'épouse devient veuve avant 30 ans
60 % « « « « « après 30 ans mais avant 40 ans
70 % « « « « « après 40 ans mais avant 50 ans
80 % « « « « « après 50 ans mais avant 60 ans
90 % « « « « « après 60 ans



Variation de la rente de vieillesse pour couple en %, du salaire annuel moyen.

A partir de 65 ans, la veuve a droit à la rente de vieillesse simple complète correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante pour le calcul de la rente pour couple, conformément aux dispositions mentionnées sous lit B. chif. 1. de cette section (113).

L'échelonnement de la rente de veuve selon l'âge de l'épouse au jour du décès du mari tient compte de la situation particulière dans laquelle elle se trouve à ce moment-là. Au point de vue social, cette solution se justifie. Les possibilités offertes à la veuve de se reclasser dans la vie active vont en diminuant avec son âge. Selon qu'elle devient veuve à 30, 40, 50 ou 60 ans, il lui devient de moins en moins facile d'obvier, par elle-même, aux conséquences économiques du décès de son mari. Le principe de justice individuelle se trouve également satisfait par cette solution qui tient compte de l'effort contributif fourni par l'assuré. Le minimum de la rente est, dans tous les cas, de frs 375 par an.

2. — Conditions d'obtention de la rente :

Deux cas se présentent selon qu'il existe ou non des enfants :

a) Si, au moment du décès de son mari, la veuve a un ou plusieurs enfants de son sang ou adoptés, elle a un droit inconditionnel à la rente ;

b) S'il n'existe pas d'enfants, son droit à la rente est subordonné à deux conditions :

— être âgé de plus de 40 ans ;

— avoir été mariée pendant cinq ans au moins.

3. — Extinction du droit à la rente :

Le droit à la rente s'éteint dans trois cas :

a) le remariage ;

---

(113) Les cotisations versées par la veuve avant la liquidation de sa rente de vieillesse simple, c'est-à-dire avant 65 ans, pourront être prises en considération s'il doit en résulter une amélioration de sa rente (Art. 33).

b) le décès du titulaire de la rente ;

c) l'ouverture du droit à une rente de vieillesse simple (c'est-à-dire à 65 ans).

4. — Allocation unique aux veuves ne remplissant pas les conditions d'obtention de la rente de veuve :

Deux cas sont à envisager :

a) l'épouse devient veuve avant 30 ans : l'allocation unique est égale au montant de la rente annuelle de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne de son mari ;

b) l'épouse devient veuve après 30 ans : l'allocation unique est égale au double du montant mentionné sous lit. *a*) ci-dessus.

D. — Rentes d'orphelins

Comme pour la rente de veuve, les rentes d'orphelins sont l'aboutissement normal de l'assurance, qui vise à atténuer, dans une certaine mesure, les dommages économiques résultant du décès prématuré du soutien de famille. Il est, par ailleurs, conforme au principe d'équité et de justice sociale que l'aide apportée par l'assurance soit plus importante en faveur des orphelins de père et mère qu'à ceux qui, dans le malheur, ont encore le bonheur de conserver leur mère. L'AVS établit deux rentes distinctes selon que l'on se trouve dans l'un ou l'autre cas.

1. — Mode de calcul et montant des rentes d'orphelins:

a) Rente d'orphelin simple :

La rente d'orphelin simple s'élève à 30 % de la rente de vieillesse simple calculée sur la base de la cotisation annuelle moyenne du père par le sang prédécédé. Elle varie entre frs 145 (minimum) par an et frs 360 (maximum).

b) Rente d'orphelin double :

La rente d'orphelin double s'élève à 45 % de la rente de vieillesse simple calculée sur la base

de la cotisation annuelle moyenne déterminante (114).

Elle varie entre frs 215 et frs 540 (maximum).

Les enfants trouvés sont assimilés aux orphelins de père et mère et reçoivent une rente uniforme de frs 540, soit la rente d'orphelin double maximum, par an.

Les maxima fixés aux deux sortes de rentes d'orphelins sont atteints lorsque la cotisation annuelle moyenne déterminante s'élève à frs 150 correspondant à un salaire annuel moyen de frs 3.750.

2. — Conditions d'obtention des rentes d'orphelins :

Plusieurs conditions doivent être réunies pour pouvoir bénéficier de l'une ou de l'autre de ces rentes. Les conditions diffèrent toutefois selon l'état de l'enfant lors de la survenance du risque couvert ; il y a lieu de distinguer six cas :

1) l'enfant légitime ;
2) l'enfant naturel reconnu ;
3) l'enfant adopté ;
4) l'enfant naturel dont le père est inconnu ;
5) l'enfant naturel non reconnu dont le père était tenu, envers lui, à obligation alimentaire ;
6) l'enfant trouvé.

a) Condition d'âge :

Cette condition est la même, quel que soit l'état de l'enfant, à savoir :

*) être âgé de moins de 18 ans ;
**) si âgé de plus de 18 ans mais de moins de 20 ans, être étudiant, ou apprenti.

---

(114) Voir Section 2 lit. A. - ci-dessus, ce qu'on entend par cotisation annuelle moyenne déterminante, p. 73.

b) Autres conditions :

*) Rente d'orphelin simple :

Cette rente est accordée aux conditions suivantes :

1) pour l'enfant légitimé et l'enfant naturel reconnu.	être orphelin de son père par le sang.
2) pour l'enfant adopté.	être orphelin de son père adoptif.
3) pour l'enfant naturel non reconnu dont le père était tenu envers lui à une obligation alimentaire.	être orphelin d'un des parents.

**) Rente d'orphelin double :

Cette rente est accordée aux conditions suivantes :

1) pour l'enfant légitime et l'enfant naturel reconnu.	être orphelin de père et mère.
2) pour l'enfant adopté.	être orphelin de ses père et mère adoptifs ou, s'il n'a été adopté que par une seule personne, être orphelin de celle-ci.
3) pour l'enfant naturel non reconnu dont le père était tenu envers lui à une obligation alimentaire.	être orphelin des deux parents.
4) pour l'enfant dont le père est inconnu.	être orphelin de sa mère.
5) pour l'enfant trouvé.	sa seule qualité d'enfant trouvé.

3. — Extinction du droit à la rente d'orphelin :

Le droit s'éteint dans trois cas :

a) par l'accomplissement de la 18e année, si l'orphelin n'est ni étudiant ni apprenti ;

b) par la fin des études ou de l'apprentissage mais, au plus tard, à 20 ans ;

c) par décès de l'ayant-droit.

L'extension du droit à la rente d'orphelin jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à 20 ans, révèle le désir formel du législateur de faire supporter, en partie, par la collectivité qui en sera plus tard bénéficiaire, les dommages économiques résultant du décès du soutien de famille. Cette mesure est socialement équitable et économiquement justifiée si l'on se place sur le plan de l'Economie nationale ; elle se justifie socialement en ce sens que la collectivité tout entière a un intérêt certain à ce que les jeunes puissent se former intellectuellement et professionnellement et soient armés pour la vie active ; cette disposition de faveur se justifie également du point de vue économique : en parfaisant leurs connaissances, ils augmentent leur capacité future de production dont bénéficiera plus tard l'Economie nationale tout entière. Mais, à notre avis, la solution la plus conforme aux intérêts de l'Economie nationale eût été de faire correspondre l'extinction du droit à la rente à la date de la fin effective de l'apprentissage ou des études. L'âge limite fixé à 20 ans correspond ici à l'âge où l'enfant devient majeur et assuré obligatoire.

E. — Les cas de réduction des rentes

La loi a prévu trois cas de réduction des rentes :

1. — Réduction pour cause de durée incomplète du versement des cotisations.

Lorsqu'un assuré paie des cotisations pendant un nombre d'années inférieur à la durée pendant laquelle sa classe d'âge était tenue de les verser, la partie de la rente qui dépasse le minimum sera réduite en proportion du nombre d'années

de cotisations manquantes (Art. 39). Les rentes d'orphelins ne sont jamais réduites.

Cette disposition atteindra en particulier les personnes qui viendront s'établir en Suisse lorsque, selon leur âge, elles ne commenceront à cotiser que plus tard que leur classe d'âge. Elle vise également les Suisses qui, après avoir été assurés obligatoires, s'expatrieront sans continuer à rester affiliés à l'AVS à titre facultatif ; il en sera de même des Suisses de l'étranger qui ne s'y seront pas affiliés facultativement et qui prendront domicile en Suisse avant d'avoir 64 ans révolus.

2. — Réduction pour les étrangers :

Sauf conventions internationales contraires, les rentes des bénéficiaires, ressortissants d'Etats dont la législation ne garantit pas aux citoyens suisses ou à leurs survivants des avantages à peu près équivalents à ceux garantis par cette institution, seront réduites d'un tiers (Art. 40). Cette disposition frappe également les apatrides.

3. — Réduction des rentes de survivants :

Les rentes de la veuve et des orphelins seront réduites dans la mesure où leur total dépasse le revenu moyen obtenu par le père pendant les trois dernières années de son revenu normal, sans que les rentes servies puissent être inférieures aux 2/3 des rentes correspondant à la cotisation annuelle moyenne de l'assuré (Art. 41 al. 1).

La rente de veuve revenant à une femme divorcée est réduite dans la mesure où elle dépasse la pension alimentaire qui avait été accordée à cette femme par décision judiciaire (Art. 41 al. 1).

II. — LES RENTES DU REGIME TRANSITOIRE

A. — Rentes des personnes de la génération d'entrée qui ont cotisé pendant au moins un an mais moins de 20 ans

Ces rentes sont définies dans la loi d'AVS rentes ordinaires partielles, par opposition aux rentes ordinaires complè-

tes du régime permanent que nous avons examinées ci-dessus. Quoique dénommées rentes ordinaires, elles sont pourtant inhérentes au régime transitoire puisqu'elles sont attribuées aux assurés ou à leurs veuves dont la classe d'âge a été soumise à l'obligation de payer des cotisations pendant une année entière au moins, et moins de 20 ans. Pour déterminer le mode de calcul et le montant de la rente, il a été tenu compte de divers facteurs judicieusement combinés, de manière à concilier les nécessités de justice sociale, tout en sauvegardant le principe que la rente doit, dans une certaine mesure, rester proportionnée à l'effort contributif de chacun. Le système adopté reste dans la ligne générale de l'économie de la loi et révèle ce souci constant du législateur de chercher l'équilibre entre les sacrifices imposés pour parvenir à garantir à chacun une certaine sécurité (principe social) et le maintien de la valeur de l'effort personnel (principe individuel). Nous avons vu (115) que le versement des cotisations servait de fondement au droit inconditionnel à la rente. Ce principe est également appliqué ici et l'assuré qui a payé au moins un an de cotisation a un droit inconditionnel à la rente, donc quelle que soit sa situation matérielle.

1 — Mode de calcul et montant des rentes partielles :

Les rentes partielles sont calculées exactement selon les mêmes bases que les rentes complètes du régime permanent (cotisation annuelle moyenne, etc.).

Deux cas sont à envisager, selon que la cotisation annuelle moyenne est inférieure ou égale à frs 75, ou bien supérieure à ce chiffre.

a) La cotisation annuelle moyenne est inférieure ou égale à frs 75. La rente ne subit aucune réduction. Elle est égale à la rente complète du régime permanent.

(115) Voir supra Ch. II Section 2 p. 51.

b) La cotisation annuelle moyenne est supérieure à frs 75. La rente est soumise à une réduction qui tient compte des années de cotisations. Elle se compose :

*) d'un montant de base égal à la rente complète du régime permanent correspondant à une cotisation annuelle moyenne de frs 75, soit, pour la rente de vieillesse simple : frs 750.

**) d'un supplément, pour chaque année entière de cotisation, égal à 1/20 de la différence entre le montant de base et le montant de la rente complète correspondant à la cotisation annuelle moyenne de l'assuré.

Les assurés de la génération transitoire dont le salaire ou gain annuel moyen ne dépasse pas frs 1.875, sont purement et simplement assimilés aux assurés du régime permanent, quelle que soit la durée pendant laquelle ils ont cotisé [rentes *a*)]. Cette disposition a une signification sociale toute particulière ; elle fait passer au premier plan la notion de sécurité minimum qui doit être égale pour tous, quelle que soit la génération à laquelle ils appartiennent (116).

Les rentes des assurés au salaire annuel moyen de plus de frs 1.875 seront, par contre, réduites dans une proportion qui tient compte du nombre d'années de cotisations. On obtient ainsi, d'une part, un premier échelonnement des rentes dû au facteur essentiellement variable de la cotisation annuelle moyenne et, d'autre part, un second échelonnement par la prise en compte des années de cotisations. L'un satisfait au principe individuel de la variation selon l'intensité de l'effort contributif, l'autre à celui de la durée de l'effort. Mais étant donné que le montant de base mentionné sous chiffre *b*) ci-dessus correspond aux 50 % de la rente de vieillesse complète maximum, la réduction ne

(116) Pour cette catégorie d'assurés, la rente de vieillesse simple ne sera fonction que de la cotisation annuelle moyenne et variera entre frs 480, (minimum) et frs 750.

portera que sur le montant de la rente dépassant frs 750. Dès lors, les différences entre les rentes individuelles de cette catégorie de bénéficiaires sont moins accusées que dans le système des rentes du régime permanent.

Les rentes de vieillesse simples partielles des assurés ayant une cotisation annuelle moyenne de frs 75 et plus ne varieront, selon le nombre d'années de cotisations, qu'entre les limites suivantes :

après 1	an	de cotisation :	entre	frs	750	et frs	785.50	rente partielle maximum
« 2	ans	«	«		750	«	825.00	«
« 3	«	«	«		750	«	862.50	«
« 4	«	«	«		750	«	900.00	«
« 5	«	«	«		750	«	937.50	«
« 6	«	«	«		750	«	975.00	«
« 7	«	«	«		750	«	1.012.50	«
« 8	«	«	«		750	«	1.050.00	«
« 9	«	«	«		750	«	1.085.50	«
« 10	«	«	«		750	«	1.125.00	«
« 11	«	«	«		750	«	1.162.50	«
« 12	«	«	«		750	«	1.200.00	«
« 13	«	«	«		750	«	1.237.50	«
« 14	«	«	«		750	«	1.275.00	«
« 15	«	«	«		750	«	1.312.50	«
« 16	«	«	«		750	«	1.350.00	«
« 17	«	«	«		750	«	1.385.50	«
« 18	«	«	«		750	«	1.425.00	«
« 19	«	«	«		750	«	1.462.50	«
« 20	«	«	«		750	«	1.500.00	rente complète maximum du régime permanent

2. — Conditions d'obtention des rentes :

a) Rente de vieillesse simple :

*) être âgé de 65 ans ;

**) être de la classe d'âge tenue de verser au moins un an de cotisation mais moins de 20 ans ;

b) Autres rentes :

Mêmes conditions que celles du régime permanent.

B. — Rentes de besoin

Les rentes de besoin, appelées aussi rentes de nécessité par la Commission des Experts, diffèrent essentiellement des deux catégories de rentes attribuées aux personnes ayant cotisé pendant au moins un an (rentes complètes du régime permanent et rentes partielles du régime transitoire). Cette partie de l'institution qui attribue des rentes, sous certaines conditions, aux ressortissants suisses âgés de plus de 65 ans lors de l'entrée en vigueur de la loi d'AVS (1er Janvier 1948) a, en l'absence de toute cotisation, les caractères d'une assurance sociale non-contributive. D'aucuns ont prétendu qu'il s'agissait d'un système d'assistance d'un standard plus élevé. Nous sommes d'avis que le système institué pour cette génération est bien une assurance, créant au profit de l'assuré un véritable droit à une rente lors de la réalisation du risque assuré (117). Ce risque n'est pas celui de vieillesse, présomption d'invalidité que nous avons examiné au chap. I Section 4 de cette partie, puisque celui-ci est déjà réalisé ; c'est, en quelque sorte, la perte d'un certain minimum d'existence, défini selon un critère objectif. Le droit à la rente naît le jour où les revenus personnels de l'assuré, compte tenu pour une part équitable de sa fortune (118), descendent au-dessous d'un certain montant.

1. — Conditions d'obtention des rentes de besoin :

a) être ressortissant suisse ;

b) être domicilié en Suisse ;

c) être âgé d'au moins 65 ans lors de l'entrée en vigueur de la loi ;

(117) Ce droit est conditionnel et s'éteint dès que les conditions ne sont plus réunies.

(118) Le Rapport des Experts (p. 108-109) définit comme suit les revenus personnels « Sont réputés comme tels toutes les recettes provenant d'une activité lucrative, d'un capital, d'une propriété foncière, de même que les rentes, les pensions de retraite, et les revenus en nature (usufruit, bénéfices bourgeoisiaux, droit d'habitation et autres revenus semblables) ». La fortune est convertie en un revenu personnel équivalent à l'aide d'un barème.

d) ne pas avoir payé de cotisation à l'AVS ou en avoir payé pendant moins d'un an ;

e) ne pas avoir un revenu annuel supérieur à :

Régions	Pour les bénéficiaires de			
	Rentes de vieillesse simple et rentes de veuve	Rentes de vieillesse pour couple	Rentes d'orphelins doubles	Rentes d'orphelins simples
Urbaines	2.000	3.200	900	600
Mi-urbaines ..	1.850	2.950	800	525
Rurales	1.700	2.700	700	450

2. — Montant des rentes de besoin :

Lorsque les conditions ci-dessus sont réunies, l'assuré ou ses survivants ont droit à une rente dont le maximum, selon les régions, est fixé comme suit :

Régions	Rentes de v. simples	Rentes de v. pour couples	Rentes de veuves	Rentes d'orphelins doubles	Rentes d'orphelins simples
Urbaines	750	1.200	600	340	225
Mi-urbaines ..	600	960	480	270	180
Rurales	480	770	375	215	145

Les montants ci-dessus sont réduits dans la mesure où, avec le revenu de l'ayant-droit et sa part de fortune prise en considération (118[a]) ils dépasseraient les limites men-

(118[a]) L'art. 60 du Règlement d'exécution détermine le barème pour la prise en compte de la fortune. Cette dernière est ajoutée au revenu déterminant dans une proportion qui varie selon l'âge du bénéficiaire de la rente de besoin entre 1/24[e] s'il est âgé de moins de 49 ans et 1/6[e] s'il est âgé de plus de 75 ans, après abattement de frs 3.000 pour les célibataires, frs 5.000 pour les personnes mariées et frs 2.000 pour les orphelins.

tionnées sous chif. 1. lit. *e*). Il s'agit donc bien de garantir un certain minimum d'existence, non pas « in abstracto » mais en considération de tous les éléments de fait susceptibles de constituer ce minimum d'existence.

Comme les conditions d'existence à la ville ou à la campagne, voire même dans les régions mi-urbaines, sont différentes, les rentes du régime permanent sont automatiquement différenciées par le seul fait de la prise en considération pour déterminer leur montant des cotisations de l'assuré qui, nous l'avons vu, varient avec le salaire ou le gain et, par conséquent, selon les régions mi-urbaines, urbaines ou rurales (119). En ce qui concerne les rentes de besoin, c'est le législateur lui-même qui a fixé le pourcentage de variation de ces rentes selon cette division tripartite du territoire suisse. A chacune de ces régions, correspond un maximum de chacune des rentes. Ce système qui tient compte des conditions locales d'existence nous paraît, au point de vue de la justice sociale, parfaitement équitable.

3. — Le cercle des bénéficiaires des rentes de besoin :

Ces rentes de besoin, dénommées rentes transitoires dans le texte de la loi, seront servies, sous les conditions examinées ci-dessus, à quatre groupes de personnes :

1° aux ressortissants suisses domiciliés en Suisse qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi (1er Janvier 1948), auront 65 ans révolus, ainsi qu'à leurs survivants ;

2° aux survivants des hommes décédés avant l'entrée en vigueur de la loi ;

3° aux ressortissants suisses domiciliés en Suisse qui auront payé moins d'un an de cotisation, ainsi qu'à leurs survivants ;

4° aux Suisses de l'étranger qui, non affiliés à l'AVS à titre facultatif, rentreront en Suisse après l'âge de 65 ans.

---

(119) Les salaires varient selon les régions économiques

Ce régime est transitoire en ce qui concerne les deux premiers groupes mais subsistera à titre définitif en ce qui concerne les troisième et quatrième groupes. Pour ce dernier groupe de personnes, l'AVS étant facultative, tous les Suisses de l'étranger ne s'y affilieront pas.

Chapitre IV

LE FINANCEMENT ET LA GESTION DES FONDS

L'assurance vieillesse et survivants exige, comme toute assurance sociale généralisée, des ressources considérables pour couvrir les dépenses résultant du service des rentes et des frais de gestion. La base juridique de cette œuvre sociale, à savoir l'art. 34 quater de la Constitution fédérale, fixe déjà certaines limites à la répartition des charges entre le secteur public et le secteur privé. L'alinéa 5 est, en effet, ainsi conçu :

> « Les contributions financières de la Confédération
> « et des cantons n'excèderont pas en tout la moitié
> « du montant total nécessaire à l'assurance ».

Les contributions de l'économie privée doivent, dès lors, être au moins égales à celles des Pouvoirs publics. Nous avons vu comment elles sont réparties, au sein de cette économie, entre les différents groupes économiques. De plus, par la création d'un fonds de compensation productif d'intérêts, l'AVS s'assure d'une source supplémentaire de moyens financiers.

Section Ire

LA COUVERTURE DES PRESTATIONS

La couverture financière des prestations de l'AVS est assurée, selon l'art. 102 de la loi, par :

a) les cotisations des assurés et des employeurs ;

b) les contributions des Pouvoirs publics ;

c) les intérêts de l'actif du fonds de compensation.

A. — Les cotisations des assurés et des employeurs

Nous avons déjà consacré le Ch. II de cette Partie (120) à l'étude du système des cotisations des assurés et des employeurs.

B. — Les contributions des pouvoirs publics

Les contributions publiques ont été fixées en tenant compte des besoins moyens de l'assurance, de l'échelonnement des charges au cours des temps (121), et des dispositions de l'art. 34 quater al. 5 de la Constitution fédérale. Les charges annuelles de l'assurance qui seront relativement basses pendant les premières années de l'assurance augmenteront chaque année par suite de l'accroissement du nombre des rentiers et de l'augmentation de leur rente moyenne (122). Ces charges atteindront leur point culminant après 30 ans d'existence de l'assurance, pour se stabiliser par la suite vers 700 millions de francs par an, selon les prévisions de la Commission des Experts. La répartition des contributions publiques dans le temps a été réalisée par l'application du système dit « méthode des paliers », selon lequel les Pouvoirs publics verseront chaque année :

160 millions de francs pendant les 20 premières années de l'assurance ;

280 millions de francs pendant les 10 années subséquentes ;

350 millions de francs dès la 31e année de l'assurance.

Aux termes de l'alinéa 5 de l'art. 34 quater de la Constitution fédérale, les Cantons doivent participer conjointement avec la Confédération au financement de l'AVS. Leur participation a été fixée au tiers du total des contributions

(120) Voir supra p. 49 et suivantes.

(121) Message du Conseil fédéral du 24 Septembre 1946, p. 506.

(122) Cette augmentation est due à l'accroissement du nombre d'années de cotisations qui est un facteur de détermination du montant des rentes, pour la génération d'entrée (20 ans).

publiques pendant les 20 premières années de l'assurance (123). Aucune disposition ne fixe cette répartition pour les années subséquentes.

1. — Couverture des contributions de la Confédération :

La couverture financière de la participation de la Confédération n'a été prévue que pour les 20 premières années de l'assurance. Les Pouvoirs publics fédéraux affecteront à la couverture de leurs prestations le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées, les intérêts du Fonds spécial de l'assurance vieillesse ainsi que la moitié des intérêts de la Réserve inaliénable (124). Si, selon les prévisions, ces ressources suffiront à couvrir la quote-part de la Confédération à l'AVS pendant les 20 premières années, elles seront insuffisantes pour couvrir celles des années subséquentes. Les jeunes générations auront, sans aucun doute, à supporter la charge supplémentaire qui sera demandée aux Pouvoirs publics après cette première période.

2. — Répartition et couverture des contributions cantonales :

Le montant total de la participation financière des Pouvoirs publics cantonaux est réparti entre les Cantons selon les modalités suivantes prescrites par l'Art. 105 :

a) d'après le montant moyen de la rente par bénéficiaire dans le canton ;

b) d'après le nombre des bénéficiaires de rentes du canton, sur la base du rapport existant dans la Suisse entière, entre le nombre des bénéficiaires de rentes et celui des personnes exerçant une activité lucrative ;

c) d'après la capacité financière du canton.

---

(123) Cette proportion a été empruntée au régime des caisses de compensation (cf. supra p. 30).

(124) La Réserve inaliénable est un fonds de 400 millions constitué par prélèvement sur l'excédent des recettes des Caisses de compensation pour perte de salaire et de gain. Les intérêts de ce fonds sont destinés à alléger les charges des Pouvoirs publics fédéraux et cantonaux.

En raison de l'autonomie financière des Cantons, la couverture de leur contribution sera réalisée dans chaque canton selon ses dispositions propres. Toutefois, une aide sera apportée aux cantons à faible capacité financière par l'affectation de la moitié des intérêts de la Réserve inaliénable à l'allègement de leur quote-part, proportionnellement à leur capacité financière respective.

Section 2

LA COUVERTURE DES FRAIS D'ADMINISTRATION

Les frais d'administration, y compris les frais résultant des révisions et des contrôles, font l'objet d'un compte séparé auprès de chaque caisse de compensation ; il se distingue du compte des dépenses en prestations de l'assurance. La couverture de ces frais est assurée par des ressources distinctes des cotisations des assurés ; ils sont couverts pour chaque caisse de compensation séparément, par :

a) une participation financière des employeurs ;

b) une participation financière des assurés exerçant une activité lucrative indépendante ;

c) une participation financière des assurés n'exerçant aucune activité lucrative.

Le montant de la participation est fixé entre ces trois groupes économiques selon leur capacité financière respective.

d) subsidiairement, par des subsides prélevés sur le Fonds de compensation de l'AVS, sur instructions spéciales du Conseil fédéral.

La Confédération prend à sa charge les taxes postales résultant du fonctionnement de l'assurance.

Section 3

LE SYSTEME DE FINANCEMENT

Le système adopté par l'AVS réalise une combinaison mixte de financement qui tient, d'une part, du système de la répartition et, d'autre part, du système de la capitalisation, dans une proportion de 85 % pour le premier et 15 % pour le second. Pendant les 30 premières années de l'assurance, les recettes, y compris la participation financière des Pouvoirs publics, excèderont les dépenses en prestations. Cet excédent constituera l'actif du fonds de compensation qui atteindra au bout de cette période environ 3 1/2 milliards de francs (124[a]). La constitution d'un actif de cette importance a pour but :

a) de réaliser une compensation dans le temps des charges de l'assurance par l'utilisation des intérêts de ce fonds pour la couverture des prestations;

b) de compenser le vieillissement de la population ;

c) de faire face aux difficultés temporaires dues au recul de l'activité économique des périodes de dépression, dont l'incidence sur le montant des contributions de l'économie privée pourrait compromettre l'équilibre financier de l'assurance (125).

Le Message du Conseil fédéral du 24 Septembre 1946 relève que « les prestations des Pouvoirs publics sont gérées pratiquement selon le système de la répartition pure ; de la sorte, le Fonds est presque entièrement constitué par les cotisations de l'économie privée ». C'est faire entre les ressources de l'assurance une distinction qui n'existe plus lorsque celles-ci se trouvent confondues dans le Fonds de com-

(124[a]) L'Office fédéral des Assurances sociales estime qu'une application stricte du système de la capitalisation nécessiterait la constitution de réserves mathématiques de plus de 20 milliards de francs (Message du Conseil fédéral du 24 Mai 1946, p. 138).

(125) Il fonctionnera, dans ce cas, comme volant régulateur.

pensation. L'actif de ce fonds est l'excédent de toutes les recettes sur les dépenses ; il est, à notre avis, inexact, dès lors, de prétendre qu'une partie des recettes, en l'occurrence les prestations des Pouvoirs publics, est gérée selon le système de la répartition pure. Le système de financement forme un tout et c'est ce tout qui est géré selon le système mixte capitalisation-répartition, dans la proportion que nous avons signalée ci-dessus.

Section 4

LA GESTION DES FONDS

A. — Le fonds de compensation de l'AVS

Toutes les ressources destinées à la couverture des prestations (voir supra section 1), seront portées au crédit de ce fonds qui sera, par ailleurs, débité de toutes les prestations de l'AVS ainsi que des subsides accordés pour frais d'administration [voir supra section 2 lit. *d*]. Ce fonds est indépendant des caisses de compensation et des Pouvoirs publics. Nous avons vu que son actif augmentera pendant les 30 premières années de l'assurance et qu'il atteindra, à cette époque selon les prévisions, la somme de 3 1/2 milliards. Le Conseil fédéral est chargé de nommer un conseil d'administration de 15 membres qui aura, entre autres fonctions, celle de pourvoir au placement de l'actif du fonds qui doit être fait de manière à présenter toute sécurité et à rapporter un intérêt convenable (Art. 108). Son investissement dans des entreprises à but lucratif est interdit. Cette disposition se conçoit aisément ; mais, quoique le fonds soit indépendant et géré par un Conseil d'administration qui doit pouvoir statuer librement, il est à craindre qu'il ne soit utilisé en grande partie que pour des prêts à l'Etat

B. — Le fonds spécial de la confédération

Ce fonds est constitué par les recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées. Le placement

de l'actif est réglé par le Conseil fédéral. C'est sur ce fonds que la Confédération prélèvera, par acomptes trimestriels, le montant de sa participation à l'AVS qui sera versé au fonds de compensation de l'AVS.

C. — La réserve inaliénable

Cette réserve de 400 millions de francs a été constituée par prélèvement sur l'excédent des recettes des caisses de compensation pour perte de salaires et de gains. Les intérêts de ce fonds sont destinés à alléger les contributions des Pouvoirs publics cantonaux et fédéraux (126).

---

(126) La constitution de ce fonds n'a été possible que parce que l'Art. 145 de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 Décembre 1939 est resté inappliqué (cf. supra, note 40 p. 32).

TROISIEME PARTIE

LA SOLIDARITÉ DANS L'A.V.S.

Section 1re

GENERALITES

La vie économique moderne, née de la division technique du travail et de la spécialisation extrême des tâches, a mis les membres de la nation dans un état d'inter-dépendance de plus en plus accentué. A quelque degré de l'échelle sociale qu'ils appartiennent, leur vie, leur bien-être et leur sécurité se trouvent étroitement liés entre eux ; tous font partie de la même entité économique, sociale et politique et toute influence favorable ou néfaste qui agit sur celle-ci réagit immanquablement sur chacun d'eux. Cette inter-dépendance n'existe pas seulement entre les individus ; on la constate également entre les différents groupes économiques, comme aussi entre les différentes régions du territoire national. L'homme est pris dans un faisceau de rapports d'inter-dépendance dont il est à la fois facteur actif et passif à des degrés divers. Tout cet ensemble d'actions et de réactions qui résulte de l'activité individuelle ou collective se résout, en définitive, en une « solidarité supérieure » que M. Lucien Brocard dénomme « solidarité nationale » lorsqu'il l'envisage sur le plan national (127). Elle existe comme

(127) Lucien BROCARD - Principes d'Economie nationale et internationale - Tome I Titre V. p. 416.

état de fait. L'objet de notre étude n'est, toutefois, pas d'analyser tous ces rapports d'inter-dépendance qui, dans le cadre de la Nation, donnent naissance à cette solidarité qui fait que « dans l'organisme national comme dans l'organisme vivant, chaque organe a besoin, pour vivre, du concours de tous les autres et tous les autres ont besoin du sien » (128). Cette solidarité nationale peut être plus ou moins conforme à l'équité individuelle et sociale. Mais notre propos n'est pas non plus d'examiner jusqu'à quel point elle peut satisfaire au principe de justice et aux aspirations de l'homme libre et de l'homme social moderne. S'il est, dans la sphère de son activité économique, un des facteurs actifs de cette solidarité, dans l'ensemble il la subit plus qu'il ne la crée. Il appartient, dès lors, à l'Etat par une politique appropriée de coordonner les multiples facteurs de cette solidarité dans un sens conforme à l'intérêt national et de pallier au besoin aux incidences inévitables mais parfois choquantes au point de vue social, de la « solidarité nationale de fait » (129), par la création d'institutions sociales propres à rétablir plus de justice (130).

---

(128) Voir note 127.

(129) Nous utiliserons par la suite cette dénomination pour désigner la solidarité nationale qui lie les individus et s'impose à eux du fait de leur continuel état d'inter-dépendance, par opposition à la solidarité nationale créée par l'assurance sociale.

(130) Les solidaristes, tels M. Léon BOURGEOIS, partaient de l'idée que la solidarité naturelle est injuste, ou au moins « ajuste » en tant qu'elle faisait bénéficier les uns d'avantages qu'ils n'avaient point mérités, et souffrir les autres de préjudices qu'ils n'ont également point mérités. (C. GIDE et Charles RIST - Histoire des Doctrines économiques. p. 697 et suiv.). Cet état de fait devait, selon ceux-ci, servir de fondement à l'assurance contre les risques de la vie. Si nous partageons cette conception, nous estimons toutefois devoir la compléter car, à elle seule, elle ne saurait justifier l'assurance sociale. Nous sommes d'avis qu'il faut tenir compte des conséquences de la solidarité naturelle sur la situation matérielle des individus mais aussi des conséquences de la « solidarité nationale de fait » sur l'économie nationale tout entière. C'est cette dernière qui conditionne le bien-être matériel des individus et on ne saurait organiser l'assurance sociale en faisant abstraction de cette économie.

Si « l'assurance sociale doit créer la solidarité » (131), c'est à notre avis une solidarité d'une nature particulière, minutieusement organisée et dont les limites devraient être conditionnées par l'état de déséquilibre social qui est, à certains égards, une conséquence de la « solidarité nationale de fait ». Mais cette solidarité ne peut être créée qu'en organisant un nouvel état d'inter-dépendance des individus conforme au but à atteindre qui est, à notre avis, de contrebalancer, dans un domaine bien déterminé, les conséquences souvent injustes de la « solidarité nationale de fait ». C'est dans cet ordre d'idées que nous nous proposons de faire ressortir de l'ensemble de l'œuvre sociale, objet de notre étude, les différents aspects de cette solidarité dont l'ampleur, déterminée par le législateur, s'est trouvée, à certains égards, conditionnée en Suisse par l'actuel état de développement de l'organisation économique, sociale et politique du pays. L'intensité de cette solidarité a été fonction également du degré de développement de l'entendement social du peuple, car elle devait correspondre à ses plus intimes aspirations (132), puisqu'il avait à sanctionner l'œuvre proposée lors d'une consultation populaire. Le résultat de la votation populaire du 6 Juillet 1947 [le peuple suisse accepta l'assurance-vieillesse et survivants par 862.036 voix contre 215.496, avec une participation au scrutin de 79,7 % (133)] nous autorise à considérer que la solidarité créée par l'AVS répond, dans son orientation et son intensité, à ce que le peuple attendait d'une telle œuvre sociale.

---

(131) AIVDO p. 5.

(132) Nous rejoignons ici la pensée exprimée par M le Conseiller d'Etat, Albert PICOT dans « Mots d'Ordre » (Editions de la Baconnière - Neuchâtel, p. 11) : « Il n'y a pas d'Etat social sans assentiment ».

(133) Ces chiffres nous ont été communiqués directement par le Bureau fédéral de statistiques.

Section 2

LA SOLIDARITE ECONOMIQUE

A. — Nature et fondement

La solidarité économique qui est à la base de l'AVS et que nous dénommerons « solidarité économique organisée » diffère de la solidarité économique qui résulte du libre jeu des lois économiques dans l'économie nationale. Nous savons que celle-ci est une conséquence des actions et réactions provenant de l'activité économique des individus et des collectivités. Elle place l'individu dans une situation constante d'inter-dépendance mais cette inter-dépendance ne revêt pas la même importance pour chaque individu pris isolément. Elle varie selon le potentiel économique de chacun et les conséquences de cette inter-dépendance se trouvent, dès lors, différentes selon chaque individu et selon la catégorie sociale à laquelle il appartient. Il en résulte des inégalités, souvent choquantes, en raison même du fait qu'elles sont, en règle générale, indépendantes de la libre volonté des individus. La solidarité économique qui les lie peut, malgré les inégalités qu'elle engendre, se trouver à certains moments conforme à l'intérêt de l'économie nationale tout entière. Mais il ne s'agit pas de savoir si elle est conforme à cette économie à un moment considéré ; il faut envisager ses répercussions dans le temps, étant bien entendu que son incidence sur certains individus ou certaines classes sociales peut avoir des conséquences désastreuses pour l'économie nationale tout entière, dans un avenir plus ou moins rapproché. Or, il est dans l'intérêt bien entendu de cette économie que ces inégalités soient corrigées, dans la mesure où les incidences de la solidarité économique sont susceptibles de mettre en danger l'économie nationale.

Les vieillards, les veuves et les orphelins sont une charge pour la collectivité dans la mesure, où en raison du jeu implacable des lois économiques, leur sécurité n'a pas pu être

garantie par l'action individuelle. La diminution progressive et constante de la valeur des biens épargnés (dévaluation en fait sinon en droit, de la valeur de la monnaie), ainsi que l'accroissement de l'âge moyen de survie, font peser sur la population active une charge sans cesse accrue. Les charges qui incombent ainsi à un individu peuvent agir comme stimulant et être, par conséquent, un facteur dynamique de l'activité économique. Mais il existe un point optimum des charges au-delà duquel l'effet inverse se produit. Si l'on ajoute à cela l'accroissement du nombre des vieillards et, par conséquent, l'accroissement nominal des charges que doit supporter inégalement la population active (134), l'activité économique nationale peut s'en trouver amoindrie, d'où la nécessité de répartir les charges sur un plus grand nombre d'individus. La charge sera, dès lors, d'autant plus légère pour chaque individu que le rapport Vieillards/Population active sera plus faible. Cette répartition des charges qui est une première fonction de l'assurance réalise déjà une solidarité économique entre les membres.

Mais le fondement véritable de la solidarité économique de l'AVS tient à la « solidarité nationale de fait » définie plus haut, dont les conséquences économiques sont, à certains égards, contraires à l'équité individuelle et sociale (135).

B. — Moyens de réalisation

Pour réaliser une solidarité économique plus étendue que celle qui résulte déjà normalement de la fonction de répartition des risques par l'assurance, l'AVS a cherché la

---

(134) Jusqu'ici, chaque individu supportait ces charges d'une manière inégale en raison de l'obligation légale qui pèse sur les enfants de venir en aide à leurs parents dans la gêne, ainsi qu'en raison de la répartition des charges de l'assistance par la voie fiscale.

(135) Le rétablissement d'une plus grande équité individuelle et sociale par l'assurance fait intervenir la notion de justice au même titre que la répartition des charges publiques par la fiscalité.

solution appropriée dans le système cotisation/rente et dans l'intervention financière des Pouvoirs publics.

1. — Le système cotisation/rente :

Le système de cotisation basé sur une contribution de 4 % de tout revenu provenant d'une activité lucrative a pour première conséquence de ne fixer aucune autre limite de cotisation que celle qui résulte du montant total du revenu considéré. Dans une caisse d'assurance privée, l'assuré retire, sous forme de rente, l'équivalent actuariel de ses cotisations. La rente est faible pour de faibles cotisations et est d'autant plus élevée que les cotisations sont plus fortes. Le système de calcul des rentes dans l'AVS fait une application directe de la solidarité économique en fixant un plafond pour les rentes (rente de vieillesse simple maximum : frs 1.500, pour couple : frs 2.400), plafond qui est atteint lorsque la cotisation annuelle moyenne est de frs 300 correspondant à un salaire annuel moyen de frs 7.500. L'assuré qui se trouve avoir payé en moyenne frs 300 de cotisation par an, retire, sous forme de rente, l'équivalent actuariel de ses contributions ; il ne bénéficie pas de l'apport financier des Pouvoirs publics mais il n'aura rien versé de plus qu'il ne retirera sous forme de rente. Toute fraction de cotisation annuelle moyenne supérieure à frs 300 n'entre pas en considération lors de la liquidation de la rente et ne profite, dès lors, pas à l'assuré ; cette fraction de cotisation qui sera d'autant plus grande que le salaire annuel moyen sera supérieur à frs 7.500, viendra rejoindre la contribution des Pouvoirs publics pour constituer l'élément social de la rente dont bénéficient, dans une proportion variable, les assurés ayant un gain professionnel annuel moyen inférieur à frs 7.500. L'AVS crée ici un courant de solidarité des hauts salaires et gains professionnels envers les moyens et les petits.

Ce courant de solidarité est encore plus accentué et atteint, à notre sens, son maximum d'intensité compatible avec une saine notion de justice sociale, lorsque l'assuré exerçant une activité lucrative indépendante ne retire de cette activité

qu'un revenu annuel inférieur à frs 3.600. Cet assuré ne verse qu'une cotisation réduite dont le taux varie entre 4 et 2 %, mais lors de la liquidation de sa rente, ce ne sont pas les cotisations effectivement versées qui serviront de base pour le calcul de la rente mais celles, fictives, basées sur le taux normal de cotisation de 4 % (136).

Les personnes n'exerçant aucune activité lucrative paient une cotisation de frs 1 à 50 par mois, selon leur condition sociale. Pour toute cotisation annuelle moyenne supérieure à frs 300 (ou mensuelle de frs 25) la fraction excédentaire est une contribution de solidarité ; elle est la marque obligée du bénéfice que retire cette catégorie de personnes aisées de l'activité économique du pays, soit directement ou indirectement, sans y prendre une part active, à titre personnel.

Quant aux personnes de cette catégorie sociale qui ne versent qu'une cotisation annuelle inférieure à frs 300, elles bénéficient directement de la solidarité des autres assurés puisque la rente qu'elles recevront comprendra une fraction variable de « part sociale ».

---

(136) En fait le Règlement d'exécution de la loi (art. 21 et 54) a établi, pour cette catégorie d'assurés, un système de cotisations forfaitaires, variables selon une progression qui tient compte de la position du revenu de l'assuré dans l'échelle des revenus annuels compris entre frs 600 et frs 3.600, comme l'indique le tableau suivant :

Revenu annuel : d'au moins	mais inf. a	Cotisation annuelle effectivement versée:	Cotisation prise en compte:
	600	12	24
600	900	18	33
900	1.200	24	42
1.200	1.500	36	57
1.500	1.800	48	70
1.800	2.100	60	81
2.100	2.400	72	92
2.400	2.700	84	102
2.700	3.100	102	116
3.100	3.600	120	128

2. — La contribution des Pouvoirs publics :

L'apport financier des Pouvoirs publics à l'AVS réalise, sous une autre forme, le principe de la solidarité économique. Elle est plus apparente du côté des bénéficiaires de cette solidarité — que nous pourrions appeler « agents passifs de la solidarité » — dont la grande masse est constituée par tous les ayants-droit de rentes correspondant à une cotisation annuelle moyenne inférieure à frs 300. Ces rentes sont constituées pour partie variable, par l'apport des Pouvoirs publics et des cotisations de solidarité. En face de ces agents passifs de la solidarité, nous rencontrons la grande masse des fumeurs et des consommateurs d'alcool, produits frappés de droits et taxes destinés à alimenter le Fonds spécial de la Confédération sur lequel est prélevé le montant de sa contribution à l'AVS. Cette catégorie de consommateurs, qui est très hétérogène, représente l'élément actif de cette solidarité, puisque leur participation financière indirecte à l'AVS n'entraînera aucune augmentation corrélative de leurs rentes. Toute la masse des petits et moyens salariés, dont le revenu annuel moyen ne dépasse pas frs 7.500 sera, si elle est consommatrice de tabac et d'alcool, à la fois agent actif et passif de cette solidarité. Les autres, dont le revenu professionnel moyen est supérieur à frs 7.500 seront, ici encore, agents actifs de solidarité, en tant, du moins, qu'ils utilisent les biens précités.

La participation financière des cantons, dont les ressources proviennent de sources variées : impôts directs sur les revenus et la fortune, impôts indirects, taxes, etc., porte en profondeur l'incidence de cette solidarité. Devant la diversité des législations fiscales cantonales, il serait toutefois téméraire de conclure sur qui, en définitive, retombe la charge de cette solidarité. En tout état de cause, il est admis que la fortune y prendra sa grande part (137).

(137) Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale attire spécialement l'attention sur cette question quand il dit (p. 33) : « Mais il y a lieu de remarquer que les personnes qui n'exercent aucune activité lucrative et ont de la fortune devront, par la voie de l'impôt, fournir une contribution notable à l'assurance vieillesse et survivants ». Nous précisons que les impôts directs sont du domaine fiscal cantonal.

Les ressources destinées à la couverture des contributions publiques n'ont été prévues que pour les 20 premières années de l'assurance. Comme, après cette période, la participation financière des Pouvoirs publics à l'AVS sera sensiblement augmentée (138), la répartition légale de cette charge accrue pourra, à ce moment-là, modifier sensiblement l'aspect de cette solidarité. Il est peu probable que l'impôt indirect puisse, à lui seul, fournir les sommes nécessaires pour couvrir la contribution publique. Nous estimons même que ce procédé ne serait pas adéquat, en raison des injustices qu'il crée dans la répartition finale des charges. Les sommes nécessaires à la couverture des contributions publiques devront être prélevées par voie d'impôt direct qui, seul, permet une répartition des charges selon les facultés contributives de chacun. Cette voie rendrait également possible l'intensification de la solidarité des économiquement forts envers les faibles.

C. — Etendue d'application

Nous avons examiné ci-dessus par quels moyens l'AVS crée une solidarité économique. Il nous reste à voir jusqu'à quel point elle est effective et comment ce principe joue en face des réalités.

1. — Solidarité des hauts salaires ou gains professionnels envers les moyens et les faibles :

Cette solidarité est la plus frappante de tout l'ensemble de l'œuvre. Elle est très apparente si l'on compare le montant de la rente avec le revenu annuel moyen : (*Voir tableau page suivante*).

---

(138) Voir supra p. 96.

Revenu annuel moyen provenant d'une activité lucrative	Cotisation annuelle moyenne	Rente de vieillesse pour couple correspondante	
		francs	% du revenu annuel moyen
Frs 750	30	Frs 770 (min.)	102,4
1.000	40	864	86,4
2.000	80	1.248	62,4
3.000	120	1.632	54,4
4.000	160	1.952	48,8
5.000	200	2.080	41,6
6.000	240	2.208	36,8
7.000	280	2.336	33,2
7.500	300	2.400 (max.)	32,0
8.000	320	2.400	30,0
9.000	360	2.400	26,6
10.000	400	2.400	24,0
15.000	600	2.400	16,0
20.000	800	2.400	12,0
30.000	1.200	2.400	8,0
40.000	1.600	2.400	6,0
50.000	2.000	2.400	4,8
80.000	3.200	2.400	3,0
100.000	4.000	2.400	2,4
200.000	8.000	2.400	1,2

Au point de départ de l'assurance, la solidarité économique des forts envers les faibles est une réalité indiscutable. La répartition légale des charges jouera, au début, dans le sens voulu par le législateur. Mais il est dans la nature humaine que celui qui est atteint par une charge réagit, de tous ses moyens, pour rejeter sur d'autres la charge qui lui incombe. Des phénomènes d'incidence très complexes peuvent et viennent altérer, après une période plus ou moins longue, la répartition initiale des charges. C'est ainsi que l'employeur tenu de verser 2 % de tous les salaires payés cherchera, en l'absence de toute disposition impérative contraire, à inclure sa participation financière à l'AVS dans le prix de revient des produits qu'il fabrique. Il le fera d'autant plus aisément en période de haute conjoncture économique, que la demande des produits surpasse l'offre. La cotisation patronale agira ainsi à la hausse du prix de revient

et, par conséquent, à la hausse du prix de vente du produit. Du producteur au consommateur le produit suit la filière du grossiste et du détaillant. Comme leurs marges bénéficiaires se calculent en % du prix d'achat, la cotisation patronale peut, par incidence, devenir un facteur d'accroissement nominal du bénéfice des intermédiaires. En tout état de cause, nous la retrouverons, en partie ou en totalité, voire peut-être majorée, dans le prix de vente au consommateur. Si nous considérons que la cotisation patronale appartient au salarié comme ayant son fondement dans les rapports de travail entre salarié et employeur et pour cause directe le travail fourni, rien de plus normal qu'elle soit incluse dans le prix de revient du produit, au même titre que le salaire (139).

La cotisation des salariés ne restera pas sans provoquer également des phénomènes d'incidence, selon les conditions économiques du moment et l'état du marché du travail. Elle aura un effet certain, c'est d'agir dans le sens de la hausse des salaires ou dans le sens d'une moindre baisse, selon les cas.

Quant à la cotisation des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, elle subira, sous les influences des conditions économiques diverses, les mêmes phénomènes complexes d'incidence que la cotisation patronale. Elle se retrouvera, à notre avis, tôt ou tard dans le prix de vente des produits qu'elles fabriquent, des réparations qu'elles effectuent ou des services qu'elles rendent.

La répartition finale des charges serait seule en mesure de donner les véritables éléments pour déterminer le degré d'intensité de la solidarité économique qu'engendre l'AVS. Nous pouvons, toutefois, déjà conclure, après examen du tableau ci-dessus, qu'il existe une solidarité effective des

---

(139) Sir William BEVERIDGE était très catégorique à ce sujet, lorsqu'il écrivait : « Elle doit (la cotisation patronale) et devrait être considérée comme une partie inhérente des frais de production » (Texte cité dans : « Qu'est-ce que le Plan Beveridge ? » de E. F. RIMENSBERGER, p. 75).

hauts salaires et gains professionnels envers les petits et les moyens.

2. — La solidarité inter-régionale :

Le système cotisation/rente crée également un courant de solidarité économique entre les différentes régions économiques du territoire. Les salaires et, généralement aussi, les autres gains professionnels varient selon les régions mi-urbaines, urbaines et rurales, dans la proportion au moins où elle correspond à la variation du coût de la vie dans ces régions respectives. Le salaire moyen des régions urbaines est sensiblement plus élevé que celui des régions mi-urbaines et ce dernier plus élevé également que celui des régions rurales. Nous nous croyons, toutefois, autorisés à admettre que la différence des salaires et des gains dépasse celle des coûts respectifs d'existence. Les hauts salaires se rencontrent plus particulièrement dans les régions industrielles et nous savons que ceux-ci paient, en plus de la cotisation assurant entièrement le financement de leur propre rente, une cotisation de solidarité. Le système général de calcul des rentes de l'AVS a été établi de manière que la participation des Pouvoirs publics et le produit des contributions de solidarité rentrent dans le calcul du montant des rentes, dans une proportion d'autant moins forte que le salaire annuel tend vers frs 7.500, pour devenir nuls lorsque ce montant est atteint. Ce système de dosage de la « part sociale » selon le montant des rentes est également un facteur de solidarité économique des régions à salaire moyen élevé envers les régions à salaire moyen moindre. Si l'on tient compte de la rente moyenne générale des différentes régions économiques, nous constaterons, en vertu de ce qui précède, que la contribution publique rentrera pour une fraction moindre dans la rente moyenne générale des régions économiques à salaires élevés comparativement à celle des régions à moyens ou bas salaires. Cette solidarité fait en sorte que, toutes choses égales d'ailleurs, l'aide des Pouvoirs publics sera répartie inégalement sur l'ensemble du territoire, en raison précisément du fait que certaines régions se trouveront avoir

financé, par elles-mêmes, une part plus grande de la rente générale moyenne. Il faut se rappeler que, dans le système de calcul des rentes, la part sociale de la rente (quoique non individualisée) est plus élevée pour les classes de salaires inférieurs et va en diminuant au fur et à mesure que le salaire s'élève pour devenir nulle lorsque le maximum de la rente est atteint.

La solidarité économique inter-régionale nous paraît démontrée par ce qui précède. Elle est, à notre sens, active du côté des régions industrielles où le salaire moyen est élevé et passive du côté des régions à salaire moyen plus faible, puisque, dans ces dernières régions, la rente moyenne générale comportera une fraction plus grande de « rente sociale » provenant de l'apport financier des Pouvoirs publics. Moins une région économique sera tributaire des fonds publics pour financer ses propres rentes, plus la solidarité sera accentuée.

Nous avons démontré dans quel sens joue cette solidarité inter-régionale. Mais nous ne sommes toutefois pas en mesure d'en calculer le degré, étant donné que seule une statistique appropriée pourrait en fournir les éléments de calcul, ce qui ne pourra avoir lieu qu'après quelques années d'existence de l'AVS. Ce degré de solidarité ne sera pas immuable ; il variera selon la conjoncture économique, la politique des salaires et l'émancipation des régions rurales, comme aussi sous l'influence d'autres causes parmi lesquelles nous ne citerons que les phénomènes d'incidence des diverses cotisations.

Les bénéficiaires de cette solidarité seront, en premier lieu, les régions à faible potentiel économique ainsi que les régions proprement rurales et les cantons montagnards.

3. — La solidarité professionnelle et interprofessionnelle:

Cette solidarité ne diffère guère, dans ses manifestations, de celle que nous avons examinée ci-dessus. Elle joue dans le cadre de la profession en raison de la diversité des salaires et du système adopté pour le calcul des rentes. L'ouvrier spécialisé reçoit un salaire plus élevé que le non-spécialisé ; il verse, dès lors, une cotisation nominale plus forte, puis-

que celle-ci est calculée en % du salaire. Mais si, pour satisfaire au principe de l'équité individuelle, à chaque franc de cotisation versé en plus doit correspondre, jusqu'à une certaine limite (maximum de la rente) une augmentation du montant de la rente, cette augmentation ne sera pas proportionnelle à la différence de cotisation versée, puisque la « part sociale » dans la rente est plus faible à mesure que celle-ci s'élève. C'est à travers le « dosage » de cette aide sociale qu'il faut voir le courant de solidarité qui va, dans le cadre de la même profession, voire dans celui de l'entreprise, des hauts et moyens salariés vers les petits (140). Le même phénomène se produira dans les limites des professions libérales, dans l'artisanat et l'agriculture, à cause de la diversité des gains professionnels, les plus forts étant appelés à verser une contribution de solidarité (ils financent déjà entièrement leur propre rente), tandis que les autres ne bénéficieront que dans une mesure variable, selon le degré de l'échelle des rentes auquel ils appartiennent, de l'aide de la collectivité.

Comme les salaires et les gains professionnels varient souvent d'une profession à l'autre (141), les arguments que nous avons développés pour démontrer dans quel sens joue la solidarité professionnelle peuvent s'appliquer également pour faire ressortir la solidarité inter-professionnelle. Un premier courant de solidarité ira des professions à salaire ou gain annuel moyen élevé vers les professions à salaire ou gain moyen plus faible, par l'effet du système cotisation/rente. Cette solidarité variera en intensité, dans la mesure où variera la différence des salaires ou gains des professions considérées. On s'aperçoit d'emblée que la paysannerie suisse est une des grandes bénéficiaires de cette solidarité, en raison des cotisations réelles relativement basses qu'elle acquittera sur le revenu qu'elle tire de son travail (142). Celui-ci, qui diffère du revenu de l'entreprise agricole puisqu'il ne doit correspondre qu'à la fraction de celui-ci im-

(140) Voir supra lit. C. chif. 1.
(141) Voir page 117.
(142) Voir page 118.

putable directement au travail est difficilement estimable, faute de comptabilité ; il est en général, fixé plus bas qu'il ne l'est en réalité, en raison de la résistance du contribuable envers le fisc et, si celui-ci use bien souvent du procédé de la taxation, il lui est impossible de fixer exactement le montant du revenu imputable au travail.

Un second courant de solidarité dont profiteront entièrement l'agriculture et l'artisanat résulte du fait de l'exoné-

(141) On pourra le constater en comparant les moyennes des gains journaliers selon les professions et la qualification des ouvriers, en 1946 (Extrait d'une statistique publiée par l'Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail dans « La Vie économique » - Fascicule 1947).

Industries	Ouvriers qualifiés et semi qualifiés	Ouvriers non qualifiés	Femmes
Industrie des métaux et machines	18.61	16.16	10.89
Industrie du bâtiment	20.51	18.30	—
Industrie du bois	15.48	13.46	—
Industrie textile	18.77	15.18	11.70
Industrie horlogère	23.37	—	13.07
Industrie des pierres et des terres	18.91	15.50	—
Production et transformation de papier, cuir et caoutchouc	19.76	14.84	10.17
Arts graphiques	22.63	15.58	9.89
Industrie chimique	21.08	16.57	10.59
Denrées alimentaires, boissons et tabacs	19.48	17.10	9.93
Voiturage	16.94	14.90	—
Entrepôts et maisons de commerce	18.74	16.70	11.24
Production et distribution de courant électrique	22.35	19.33	—
Fourniture de gaz et d'eau	23.37	21.13	—
Extraction des minéraux et travail de la pierre	18.16	16.02	—
Toutes les industries	19.25	10.02	10.91

Un simple calcul arithmétique permet de calculer la rente qui correspondrait à chacun de ces salaires.

ration du paiement des cotisations des jeunes de moins de 20 ans et des vieux de plus de 65 ans qui travaillent dans l'entreprise familiale et qui ne reçoivent aucun salaire en espèces. C'est généralement le cas dans l'agriculture et l'artisanat. Cette faveur concédée à ces deux groupes économiques doit se trouver compensée par un acte de solidarité de l'ensemble des autres cotisants.

4. — La solidarité de la population active envers les personnes n'exerçant aucune activité lucrative :

Nous avons vu que ce groupe de personnes, évalué à 170.000, est très hétérogène ; 80 à 85 % d'entr'elles n'ont que peu de revenus ou pas de revenus du tout (143). Il y a lieu de distinguer quatre sous-catégories au sein de ce groupe, en raison de la position différente qu'elles occupent

---

(142) L'O.F.A.S. évalue comme suit le montant moyen des cotisations annuelles selon quatre groupes économiques :

— Personnes exerçant une activité professionnelle dépendante	264 millions
— Personnes exerçant une activité professionnelle indépendante dans l'industrie, le commerce, l'artisanat, etc	47 millions
— Personnes exerçant une activité professionnelle indépendante dans l'agriculture et l'économie forestière	23 millions
— Personnes n'exerçant aucune activité professionnelle	6 millions
Total	340 millions

L'O.F.A.S. nous a signalé que l'effectif des rentiers s'élèverait à 600.000 en période normale mais qu'il y aurait une grande difficulté à déterminer une cotisation moyenne par catégorie économique de rentiers. Ceux-ci peuvent, au cours de leur carrière, passer de l'une à l'autre ou même cotiser simultanément dans deux catégories différentes. Il n'en reste pas moins établi que, si on avait adopté le système de rentes uniformes, celles-ci, exclusivement financées par les cotisations des groupes considérés, auraient fait apparaître un courant de solidarité des deux premières catégories envers les deux autres.

(143) Voir supra p. 60.

en face de l'AVS, due à l'inégalité de leur contribution financière :

1) l'assuré sans revenus et dont la cotisation minimum est versée en ses lieu et place par l'autorité cantonale ou communale ;

2) l'assuré qui, selon sa condition sociale, verse une cotisation mensuelle inférieure à frs 25 (ou annuelle de frs 300) ;

3) l'assuré qui paie une cotisation mensuelle de frs 25 (ou annuelle de frs 300) ;

4) l'assuré qui, selon sa condition sociale, verse une cotisation mensuelle supérieure à frs 25 (ou annuelle de frs 300).

En ce qui concerne le premier groupe, la solidarité de l'ensemble des membres de la nation à son égard est intégrale. Si « la cotisation est la marque obligée de la participation à un droit futur de sécurité sociale » (144), la cotisation versée par l'Autorité cantonale ou communale pour le compte de l'assuré nécessiteux a une signification toute particulière. Elle est elle-même un subside d'assistance mais qui, grâce à son affectation spéciale, permet à l'assisté de se créer ou de conserver, selon les cas, le droit aux prestations futures de l'assurance dépouillées du caractère humiliant de l'assistance. L'aide sociale que représente cette cotisation publique, avant toute prestation de l'assurance, met déjà en relief le courant de solidarité qui va de la communauté cantonale ou communale vers les indigents. Cette solidarité sera renforcée par celle des assurés lors de la liquidation des rentes de cette catégorie d'ayants droit. La cotisation publique qui est, en l'occurrence, la cotisation minimum de frs 12 par an, garantira à l'assisté une rente annuelle de vieillesse simple de frs 480. Le rapport entre la cotisation annuelle moyenne et cette rente est de 1 : 40, tandis qu'il est de 1 : 8 pour une cotisation annuelle

(144) Extrait de l' « Assurance sociale obligatoire » de J. M. LECHNER

moyenne de frs 150 et de 1 : 5 pour une cotisation de frs 300 dans le régime permanent.

Le deuxième groupe bénéficie de l'aide des Pouvoirs publics dans une mesure variable selon le montant de la rente.

Le troisième groupe payant une cotisation mensuelle de frs 25 assure par lui-même exclusivement le financement intégral de sa propre rente.

Quant au quatrième groupe, il est agent actif de la solidarité puisque toute fraction de cotisation mensuelle moyenne dépassant frs 25 n'est pas prise en considération lors de la liquidation de la rente ; cette fraction profite entièrement à la collectivité.

Section 3

LA SOLIDARITE SOCIALE

A. — Nature et fondement

La solidarité sociale diffère de la solidarité économique par ses facteurs constitutifs qui ont été déterminés moins par des considérations économiques que par des considérations d'ordre social. Elle trouve, elle aussi, un fondement partiel dans les conséquences de la « solidarité nationale de fait » mais, plus encore, à notre avis, dans les nécessités de maintenir un développement normal des cellules de la Nation dont dépend, en définitive, la vie, le bien-être et la sécurité future des membres de la collectivité nationale. La solidarité sociale se justifie par ailleurs, par des motifs d'ordre national supérieur, politique dans un certain sens, tel que le maintien de la paix sociale par l'adoption de mesures propres à rétablir une plus grande égalité des charges de l'assurance que le système uniforme de cotisation ne peut à lui seul réaliser.

B. — Moyens de réalisation

C'est principalement le système d'échelonnement des rentes, tel que nous l'avons examiné, joint à des dispositions particulières visant à dispenser certaines catégories de personnes du paiement des cotisations, qui permet de réaliser, dans une mesure assez large, une solidarité sociale effective.

C. — Etendue d'application

1. — Solidarité des sexes :

A cotisation annuelle moyenne égale, la femme reçoit la même rente de vieillesse simple que l'homme. Il semble qu'il n'y ait pas là une disposition tendant à créer un courant de solidarité des hommes envers les femmes et que cette égalité de droit n'est que « naturelle en équité » (145). Mais, sur le plan technique, le fait que la femme a une moyenne de survie supérieure à celle de l'homme entraîne un déplacement proportionnel des charges du secteur féminin sur le secteur masculin. M. Hirzel, Conseiller national, a très bien mis en valeur ce courant de solidarité qui n'est pas apparent à la seule lecture du montant des cotisations et des rentes, en déclarant devant le Conseil national que « la valeur actuelle d'une rente vieillesse, pour une femme, s'élève à 12 fois environ le montant d'un terme annuel et seulement à 10 fois pour un homme » (146). La femme bénéficiera plus longtemps, en moyenne, des prestations de l'assurance que l'homme alors même que sa participation financière directe est, toutes choses égales d'ailleurs, identique.

Le salaire annuel moyen de la femme est inférieur à celui de l'homme (147). Comme la rente est fonction, dans

(145) BSO - CN 1946 p. 424 - Conseiller National HIRZEL.

(146) BSO - CN 1946 p. 424 - Conseiller National HIRZEL.

(147) La moyenne des salaires journaliers de toutes les industries était de frs 19.25 pour les ouvriers qualifiés, 16.02 pour les non-qualifiés et 10.91 pour les femmes, en 1946. Le salaire horaire moyen, pour la même année, de toutes les indus-

une certaine mesure, de la cotisation annuelle moyenne (ou, ce qui équivaut au même, du salaire annuel moyen), la rente des femmes sera nominalement inférieure à celle des hommes. La part sociale de la rente (qui est financée par les contributions publiques et les cotisations de solidarité) varie en sens inverse du montant de la rente. La femme bénéficie dès lors dans une mesure plus large de l'aide des Pouvoirs publics que les hommes, ceux-ci finançant par eux-mêmes une plus large part de leur propre rente. C'est dans ce sens que nous pouvons parler ici d'un courant de solidarité de l'homme envers la femme. L'amplitude de ce courant de solidarité est fonction des variations de la différence entre le salaire moyen de l'homme et celui de la femme ; elle diminue au fur et à mesure que ces deux salaires moyens tendent à se rejoindre (148).

---

tries, était de frs 2.19 pour les ouvriers qualifiés, 1.87 pour les non-qualifiés et 1.32 pour les femmes.

(Extrait d'une statistique publiée par l'Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail, dans la revue « La Vie économique » 7e fascicule - Juillet 1947).

Les salaires du personnel du commerce sont également plus élevés pour les employés du sexe masculin que pour les employés du sexe féminin. La moyenne des salaires s'établissait à frs 734 par mois en Octobre 1946, pour le personnel masculin commercial qualifié et travaillant d'une façon indépendante et frs 449 pour le personnel féminin qualifié (« La vie économique » - 5e fascicule - Mai 1947).

(148) Les salaires des femmes s'améliorent d'une façon générale et progressive depuis la première guerre mondiale, en valeur absolue et relative. Les nombres indices des gains moyens des différentes catégories d'ouvriers, pendant l'année 1946, s'établissent comme suit :

Catégorie d'ouvriers	Gains journaliers			
	1913 = 100	1929 = 100	1939 = 100	1945 = 100
Ouvriers qualifiés et semi-qualifiés	317,1	154,6	157,8	109,1
Ouvriers non qualifiés	334,4	162,6	165,3	109,0
Femmes	338,8	169,1	175,7	114,1

(Tiré du Journal des Associations patronales N° 36 du 5 Septembre 1947 - Zurich).

2. — Solidarité des célibataires envers les hommes mariés :

L'AVS ne fait qu'une seule exception à la règle générale de l'obligation de cotisation dès l'âge de 20 ans jusqu'à 65 ans. Cette exception est basée sur une considération d'état-civil : la femme mariée et la veuve sont dispensées du paiement des cotisations si elles n'exercent aucune activité lucrative ou si elles travaillent dans l'entreprise familiale et ne reçoivent aucun salaire en espèces. Il s'agit d'une véritable dispense, la femme mariée ayant, par ailleurs, la qualité d'assurée ; c'est cette qualité d'assurée qui lui donne droit à l'âge de 65 ans à la rente de vieillesse simple, étant veuve ou divorcée, et à la rente de veuve si elle devient veuve avant cet âge. On peut admettre également que c'est cette qualité d'assurée qui donne droit, sous certaines conditions, à la rente pour couple, quoique le mari, en règle générale, reste seul titulaire de cette rente (149). Cette conception nous semble être confirmée par le fait que, si les époux vivent séparés, l'épouse a le droit de demander pour elle-même la demi-rente de couple (150). La cotisation de l'homme marié fixée à 4 % du revenu de son activité professionnelle dépendante ou indépendante est, toutes choses égales d'ailleurs, la même que celle du célibataire. Par contre, l'assurance couvre chez l'homme marié des risques plus étendus que chez le célibataire, où ceux-ci se résument pratiquement au risque vieillesse. Les prestations de l'assurance tiennent compte de la cotisation annuelle moyenne indépendamment du fait que l'assuré est marié ou célibataire. A cotisation annuelle moyenne égale, la rente de vieillesse simple sera la même pour l'homme marié ne remplissant pas les conditions d'obtention de la rente pour

(149) Art. 22[1] : « Ont droit à une rente de vieillesse pour couple les hommes mariés qui ont accompli leur 65[e] année et dont l'épouse a accompli sa 60[e] année ».

(150) Art. 22[2] : « Si le mari ne subvient pas à l'entretien de son épouse, ou si les époux vivent séparés, l'épouse a le droit de demander pour elle-même la demi-rente de vieillesse pour couple, sous réserve de décision contraire du juge civil ».

couple que pour l'homme ou la femme célibataire. Mais la situation change dès que l'homme marié remplit les conditions pour obtenir la rente pour couple ; celle-ci est 1,6 fois plus élevée que la rente de vieillesse simple (151). Lorsqu'il s'agit d'un rentier célibataire, ce qui suppose qu'il est âgé de plus de 65 ans, son décès éteint le droit à la rente. Le décès de l'homme marié titulaire de la rente pour couple éteint bien le droit à cette rente mais il donne immédiatement naissance, au profit de l'épouse survivante, au droit à la rente de vieillesse simple, calculée sur la base de la cotisation annuelle moyenne déterminante si elle est âgée de plus de 65 ans, ou à la rente de veuve si elle n'a pas atteint cet âge. De plus, la cotisation annuelle moyenne du mari peut se trouver améliorée lorsque l'épouse a payé elle-même des cotisations, soit avant le mariage, soit durant celui-ci si elle exerçait une activité lucrative ; les cotisations de la femme sont ajoutées à celles du mari lors de la liquidation de la rente pour couple ou de la rente de vieillesse simple de l'épouse survivante. Cette disposition n'aura d'influence que si la cotisation annuelle moyenne du mari n'atteint pas déjà à elle seule la somme de frs 300 nécessaire pour obtenir la rente maximum. En dehors de ce cas, l'amélioration des rentes qui résultera de cette mesure sera plus ou moins sensible selon que la cotisation annuelle moyenne résultant du cumul des cotisations des époux sera inférieure à frs 150 ou supérieure à ce chiffre. Dans le premier cas, la fraction de la cotisation annuelle moyenne qui dépasse celle qui résulterait des seules cotisations du mari et qui, par conséquent, marque l'influence de celles de la femme, sera affectée du coefficient 6 ; elle ne le sera que de 2 dans le second cas (152). En prenant ainsi en considération les cotisations de l'épouse, la rente pour couple sera bien souvent supérieure à celle qui résulterait simplement de la mul-

(151) Voir supra p. 78.

(152) Il ne s'agit pas de la cotisation annuelle moyenne de l'épouse, puisque ses cotisations sont ajoutées à celles du mari avant tout calcul de moyenne.

tiplication de la rente de vieillesse simple du mari par le coefficient 1,6. Comme la rente de vieillesse simple de l'épouse survivante est calculée sur la base de la cotisation annuelle moyenne des cotisations cumulées des époux, elle se trouvera elle-même améliorée par la prise en compte de ses propres cotisations.

La femme bénéficiaire d'une rente de veuve qui poursuit une activité lucrative verse la cotisation légale sur le revenu de cette activité ; mais, lors de la transformation de sa rente de veuve en une rente de vieillesse simple, à l'âge de 65 ans, les cotisations qu'elle aura versées depuis le décès de son mari, jusqu'à 65 ans, seront prises en considération s'il en résulte une rente de vieillesse plus élevée que celle qui serait calculée sur la base des cotisations cumulées des époux qui sont retenues pour le calcul de la rente de veuve.

La rente de vieillesse simple revenant à un veuf, titulaire jusqu'ici de la rente de vieillesse pour couple, est calculée également sur la base des cotisations cumulées des époux prises en considération lors de la liquidation de la rente pour couple. Il en résulte une amélioration de cette rente qui se trouve, dès lors, être supérieure à celle qui découlerait uniquement de ses propres cotisations.

Le décès du mari, soit avant la naissance du droit à la rente pour couple, soit lorsque l'épouse n'a pas encore atteint 65 ans, donne ouverture, en faveur de l'épouse survivante, à une rente de veuve et à des rentes d'orphelins s'il existe au foyer des enfants remplissant les conditions d'obtention de ces rentes.

Toutes ces dispositions qui sont, pour partie, l'aboutissement normal de l'assurance des survivants et pour partie le résultat d'une politique en faveur de la famille, entraînent des charges considérables pour l'ensemble de l'œuvre. Comme les cotisations des hommes mariés ne sont pas plus élevées (en % du revenu) que celles des célibataires, la couverture financière de ces charges ne peut être réalisée que par une large solidarité des célibataires envers les hommes mariés. Le Rapport des experts estime que, des cotisa-

tions des hommes, un pourcentage pouvant aller jusqu'à 60 % doit servir « au financement des rentes de couple, pour la partie dont elles excèdent les rentes simples et surtout les rentes de survivants y compris la rente de vieillesse servie à la veuve » (153). Cette solidarité, qui est à la fois une solidarité des célibataires envers les hommes mariés, revêt également par certains côtés les caractères d'une solidarité des hommes envers les femmes.

Ce courant de solidarité vient corriger partiellement la rigueur d'une répartition des charges de l'assurance selon un pourcentage fixe du salaire ou du gain, qui ne tient pas compte des capacités financières ou contributives réelles que représente le salaire ou le gain, selon l'importance des charges de famille de chacun (154).

3. — La solidarité entre les générations successives :

Le système mixte de financement, basé pour environ 85 % sur le système de la répartition et pour environ 15 % sur le système de la capitalisation, présume une solidarité financière assez étendue des générations successives. Cette solidarité sera, dans les premières années d'assurance, d'autant plus importante qu'une situation relativement favorable a été créée pour les générations transitoires et d'entrée. L'AVS, telle que son fonctionnement est prévu, distingue quatre générations successives (155) :

1) la génération transitoire des plus de 65 ans dispensés des cotisations et bénéficiaires de rentes de besoin sous certaines conditions ;

2) la génération d'entrée dont les classes d'âge paieront 1 à 19 cotisations annuelles et qui bénéficiera de rentes partielles ;

(153) RE p. 239

(154) Si l'on tient compte de l'importance de la natalité pour un pays, au point de vue de l'économie nationale et conséquemment pour l'œuvre sociale considérée, le correctif indispensable à cette répartition des charges, si l'on veut qu'elle tende à être socialement équitable, est l'allocation familiale.

(155) RE p. 100.

3) la génération d'entrée dont les classes d'âge paieront 1 à 46 cotisations annuelles et qui bénéficiera de rentes complètes ;

4) les générations futures qui, normalement, paieront des cotisations pendant 46 ans et qui recevront des rentes complètes.

Les bénéficiaires des rentes de besoin n'auront payé aucune cotisation, ou en auront payé tout au plus pendant moins d'un an ; ils profiteront donc intégralement de la solidarité des jeunes générations à leur égard. Cette solidarité n'est rendue possible que par l'application du principe de la répartition. Le montant des prestations que fournira l'assurance à cette génération sera prélevé sur le revenu national, par le canal des cotisations que paient les générations plus jeunes. Cette partie du revenu national sera remise immédiatement dans le circuit économique, par le canal des rentes où, par la demande accrue des biens de consommation qu'elle suscitera, elle agira comme stimulant de l'activité économique nationale. Cet acte de solidarité des jeunes envers les vieux se justifie tout d'abord par une obligation morale et, ensuite, par le fait que tous les membres de la communauté nationale sont solidaires. Cette inter-dépendance des générations fait que la misère des vieux, qui peut être considérée comme un fléau national (156), agit sur le développement normal du bien-être de la nation par son influence déprimante sur l'activité économique nationale. En rendant aux vieillards nécessiteux leur dignité d'homme, ce courant de solidarité agit par incidence d'une manière favorable sur l'économie nationale tout entière, en supprimant l'hypothèque que la misère des vieux fait peser sur elle.

L'amplitude de cette solidarité serait équivalente au mon-

(156) M. Ernest BORY la considère comme « une inquiétude nationale » (Assurance vieillesse et survivants, p. 6 - 1947).

tant total des prestations servies à cette génération si elle ne subissait pas l'influence d'autres facteurs. Parmi ceux-ci, figurent les impôts indirects sur le tabac et l'alcool, ainsi que les incidences possibles et variables des cotisations sur les prix des marchandises consommées par les ayants droit de rentes de besoin.

Parmi cette génération, les personnes dont le montant des revenus et de la fortune les exclut du bénéfice des rentes de besoin feront acte de solidarité en faveur de leurs contemporains, dans la mesure où ils seront consommateurs de biens frappés de taxes destinées au financement de l'AVS. Ils sont, par ailleurs, consommateurs de biens dont le prix de vente peut comprendre une fraction des cotisations de la population active, par suite de phénomènes complexes d'incidence. D'autre part, l'importance de leurs impositions fiscales communales et cantonales sur le revenu et la fortune, dont une partie non individualisée sert dans l'ensemble des budgets publics cantonaux à couvrir la participation financière des cantons à cette œuvre sociale, nous autorise à parler ici d'un courant de solidarité dont l'importance varie selon les législations fiscales cantonales.

La génération d'entrée tenue de payer des cotisations de 1 à 19 années bénéficie de rentes partielles, dont les montants sont, à la fois, fonction des cotisations annuelles moyennes et du nombre d'années de cotisations. Mais si l'on tient compte du nombre restreint d'années pendant lesquelles elle est tenue de payer des cotisations comparativement aux générations futures, nous constatons que les rentes partielles relativement élevées en comparaison des rentes du régime permanent sont une des réalisations pratiques de la solidarité des jeunes envers les vieux. Le tableau ci-après, tiré du Message du Conseil fédéral sur l'AVS (157) donne toute l'ampleur de cette solidarité :

(157) Message du 24 Mai 1940 - p. 72.

Cotisation annuelle moyenne	Revenu annuel moyen	Rentes partielles, en % (arrondi) de la rente complète, pour une durée de cotisation de x années				
		1	5	10	15	20
75	1.875	100	100	100	100	100
100	2.500	84	88	92	96	100
150	3.750	64	72	81	91	100
200	5.000	60	68	79	89	100
250	6.250	56	65	77	88	100
300 et plus	7.500	52	62	75	88	100

Ce tableau donne la valeur comparative en % de la rente partielle par rapport à la rente complète du régime permanent. Il ne reflète, toutefois, pas entièrement la situation avantageuse faite à cette génération du fait de l'incidence sur la cotisation annuelle moyenne des salaires et gains de cette génération, qui sont, en moyenne, plus élevés à cet âge de la vie que plus tôt. Dans l'ensemble les cotisations annuelles moyennes se trouveront améliorées du fait de l'absence d'années à basses cotisations correspondant aux années d'entrée dans la vie active (158).

En ce qui concerne la seconde génération d'entrée (20 à 45 années de cotisations), sa solidarité est active envers les générations qui la précèdent, comme nous avons pu le constater ci-dessus. Et, à l'intérieur de cette catégorie, la solidarité est d'autant plus accusée que chaque classe d'âge est tenue de cotiser pendant un nombre supérieur d'années.

En effet, celui qui a versé 20 cotisations annuelles recevra la rente complète au même titre que les plus jeunes qui devront en payer un plus grand nombre. Ce courant de

(158) Dans les remarques préliminaires à la publication des résultats de l'enquête d'Octobre 1946 sur les salaires et traitements - 6e partie - l'Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail fait justement remarquer : « Il importe de considérer aussi à ce propos que le personnel des différentes branches se distingue d'après l'âge, les conditions de famille, et la qualification professionnelle » ; en entendant par là que les salaires se différencient également selon ces trois facteurs. (La Vie économique - 7 Juillet 1947).

solidarité ressort du tableau suivant qui indique, pour une cotisation annuelle moyenne de frs 300, les rapports entre le montant des rentes correspondantes et le total des cotisations versées :

Nombre de cotisations annuelles	Total des cotisations versées	Rente de vieillesse simple annuelle	Rapport rente/total des cotisations
20	6.000	1.500	1 : 4
25	7.500	1.500	1 : 5
30	9.000	1.500	1 : 6
35	10.500	1.500	1 : 7
40	12.000	1.500	1 : 8
45	13.500	1.500	1 : 9

C'est grâce à un financement basé pour partie sur le système de la répartition qu'il est possible de procurer une aide immédiate aux générations d'entrée.

4. — La solidarité des assurés envers les ayants droit de rentes réduites :

a) dans le régime permanent :

Un courant de solidarité va des assurés qui, normalement, paieront des cotisations pendant 45 ans vers les assurés qui ne pourront bénéficier que de rentes réduites parce qu'ils n'auront versé qu'un nombre de cotisations annuelles inférieur à celui auquel leur classe d'âge était tenue. Le cas se présentera lorsque l'étranger viendra s'établir en Suisse postérieurement à l'époque à laquelle le résident de même âge devenait assuré obligatoire ; il en est de même du Suisse de l'étranger qui, n'ayant pas utilisé la possibilité de s'affilier à l'assurance à titre facultatif, rentrera au pays avant 65 ans d'âge. Nous pourrions citer encore d'autres cas où l'assuré ne pourra bénéficier que de rentes réduites en raison du manque d'années de cotisations. Mais ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, c'est de mettre en relief la solidarité dont cette catégorie d'assurés se trouve être bénéficiaire. Nous comparerons, à cet effet, le

montant des rentes de vieillesse simple réduites et le total des cotisations versées par l'ayant droit par rapport au montant de la rente complète et des cotisations correspondantes. La différence dans les rapports provient du fait que la réduction de la rente ne s'opère, proportionnellement au nombre d'années de cotisations, que sur la fraction de la rente complète qui excède le minimum.

Le tableau ci-dessous prend comme base la cotisation annuelle moyenne de frs 300 qui est nécessaire et suffisante pour obtenir la rente maximum.

Nombre d'années de cotisations	Montant total des cotisations	Rente v. s. annuelle	Rapport entre la rente et le montant des cotisations	Rente réduite en % de la rente complète
10	3.000	707	1 : 4,2	40,4
15	4.500	820	1 : 5,5	48,0
20	6.000	983	1 : 6,4	62,3
25	7.500	1.046	1 : 7,0	69,7
30	9.000	1.160	1 : 7,8	77,3
35	10.500	1.273	1 : 8,2	84,2
40	12.000	1.386	1 : 8,7	92,4
45	13.500	1.500	1 : 9,0	100,0
		(rente compl.)		

Si nous prenons comme base une cotisation annuelle moyenne de frs 150 nous avons le tableau suivant :

10	1.500	640	1 : 2,3	53,3
15	2.500	720	1 : 3,1	60,0
20	3.000	800	1 : 3,7	66,6
25	3.750	880	1 : 4,2	73,3
30	4.500	960	1 : 4,7	80,0
35	5.250	1.040	1 : 5,0	86,6
40	6.000	1.120	1 : 5,3	93,3
45	6.750	1.200	1 : 5,6	100,0
		(rente compl.)		

Ce courant de solidarité nous apparaît, dès lors, dans toute son amplitude, variée en raison inverse du nombre d'années de cotisations. Cette solidarité atteint son point optimum lorsque l'assuré ne peut prétendre qu'à la rente

minimum ; celle-ci, en effet, est identique quel que soit le nombre d'années de cotisations.

Cette solidarité est encore très accentuée dans les rentes de veuves.

Le tableau ci-dessous prend comme base une veuve âgée de moins de 30 ans, (ayant des enfants) lors du décès de son mari, dont la cotisation annuelle moyenne est de frs 150.

Nombre d'années de cotisations	Rente de veuve partielle annuelle en francs	Rente de veuve partielle en % de la rente complète
10	425	70,8
15	450	75,0
20	475	79,0
25	500	83,3
30	525	87,3
35	550	91,6
40	575	95,8
45	600	100,0
	(rente complète)	

Signalons de plus que les rentes d'orphelins ne sont jamais réduites, quel que soit le nombre d'années de cotisations.

b) dans le régime transitoire :

Nous avons déjà mis en relief le courant de solidarité des jeunes générations envers la génération transitoire (159). Mais, en ce qui concerne les assurés de cette génération qui ne paient qu'un nombre de cotisations annuelles inférieur à celui de leur classe d'âge, l'assurance crée divers courants de solidarité. Ces courants cherchent à améliorer la rente des assurés qui, en raison de leur appartenance à une classe d'âge déterminée, se trouvent, lors de leur affiliation à l'AVS, plus proches du moment où le risque assuré se réa-

(159) Voir supra p. 126 et suivantes.

lise. Ils créent également une solidarité plus accentuée entre les différentes classes de cotisations annuelles moyennes et, à l'intérieur de ces classes, comme nous allons le voir à l'aide des tableaux I à III en annexe. Aux termes de l'Art. 39 de la loi, la réduction des rentes s'effectue proportionnellement aux années de cotisations manquantes, comparativement au nombre normal de cotisations annuelles auquel est soumise la classe d'âge considérée (1 à 20). La génération transitoire comprend 20 classes d'âges (160), de sorte que nous aurions pu dresser 20 tableaux distincts pour chacune de ces classes. La réduction ne porte, par ailleurs, que sur la fraction de la rente qui excède la rente minimum (frs 480). Cette réduction, toujours proportionnelle au nombre d'années de cotisations manquantes, sera nominalement différente selon la cotisation annuelle moyenne qui conditionne le montant maximum de la rente partielle correspondant à la classe d'âge considérée. Le système est simple puisqu'il s'agit d'un calcul de proportionnalité. Etant donné que la réduction n'est calculée que sur une fraction de la rente, les rentes partielles réduites ne correspondent pas, pour une même cotisation annuelle moyenne, à un même pourcentage de la rente partielle et de la rente complète maximum. Nous nous efforcerons, ci-après, de mettre en relief ces divers courants de solidarité, en nous reportant aux tableaux I à III (160ª).

1 — solidarité accentuée des jeunes générations envers les assurés de la génération transitoire bénéficiaires de rentes partielles réduites :

Nous avons déjà rencontré un courant de solidarité qui va d'une manière générale, des jeunes générations vers la génération transitoire (161). Ce courant est, toutefois, plus

---

(160) En fait 19, puisque la 20e paie 20 cotisations annuelles, ce qui lui donne droit aux rentes complètes.

(160ª) Voir tableaux p. 146, 147, 148.

(161) Voir supra p. 126 et suivantes

accentué envers les bénéficiaires de rentes partielles réduites, du fait que la réduction n'intervient que sur une partie seulement de la rente. Comme une partie de la rente n'est pas touchée par la réduction, la rente partielle réduite correspond dans tous les cas à un pourcentage de la rente partielle non réduite supérieur à ce qu'il aurait été à la suite d'une réduction effectuée sur la totalité de la rente. Les bénéficiaires de rentes partielles réduites se trouvent, dès lors, toutes choses égales d'ailleurs, avantagés par rapport aux bénéficiaires de rentes partielles.

2 — solidarité au sein d'une même classe d'âge, des assurés bénéficiaires de rentes partielles envers les assurés bénéficiaires de rentes partielles réduites :

Cette solidarité est un corollaire de la précédente, en ce sens que l'avantage concédé aux bénéficiaires de rentes partielles réduites, est aussi, dans une certaine mesure, un apport des assurés bénéficiaires de rentes partielles. Une rigoureuse proportionnalité selon les cotisations annuelles manquantes, aurait mis, en nous plaçant au point de vue de l'équité individuelle, ces assurés sur un pied d'égalité. La part supplémentaire donnée aux uns provient tant de la solidarité des jeunes générations que d'une diminution, si infime soit elle, des avantages concédés par la jeune génération aux autres.

3 — solidarité entre les différentes classes d'âge :

Un courant de solidarité lie les différentes classes d'âge entre elles, les plus jeunes venant en aide aux plus âgées. En comparant les chiffres des tableaux I à III, nous constatons que la rente n'est pas de même importance pour celui qui n'a payé qu'une année de cotisation, suivant qu'il appartient à telle ou telle classe d'âge, quoique ayant une même cotisation annuelle moyenne.

Une seule cotisation annuelle de frs 150 donne une rente partielle réduite de :

pour celui qui appartient à la classe d'âge tenue à 5 cotisations annuelles fr. 556.50

pour celui qui appartient à la classe d'âge tenue à 10 cotisations annuelles fr. 529.50

pour celui qui appartient à la classe d'âge tenue à 15 cotisations annuelles fr. 520.50

(*La flèche indique le sens de la solidarité*).

La même comparaison peut s'effectuer pour chaque classe de cotisations annuelles comprises entre 12 et 300 et, dans le cadre d'une même classe de cotisation annuelle moyenne, entre les différentes catégories d'assurés classées selon le nombre d'années de cotisations effectives.

4 — solidarité au sein de la même classe d'âge des assurés à cotisation annuelle moyenne élevée bénéficiaires de rentes partielles réduites envers les assurés à cotisation annuelle moyenne moindre :

C'est une application de la solidarité des économiquement forts envers les faibles. Elle apparaît à la comparaison du montant des rentes et du total des cotisations payées. Les rentes correspondant aux faibles cotisations sont, bien souvent, un multiple de celles-ci tandis que l'inverse se produit pour les rentes correspondant aux fortes cotisations.

Un total de cotisations identique ne donne pas droit à une même rente ; elle varie selon la catégorie économique comme le prouvent les chiffres ci-dessous, tirés du tableau N° II :

Classe à c.a.m. de frs 75 : total des cotisations 600 = r.696

« « 150 « « « 600 = r.678

« « 300 « « « 600 = r.609

(*La flèche indique le sens de la solidarité*).

Nous précisons encore que les classes de cotisations annuelles moyennes sont aussi variées que possible, entre frs 12 et frs 300.

5 — solidarité, au sein de la même classe à cotisation annuelle moyenne identique, des assurés bénéficiaires de rentes partielles réduites qui paient un plus grand nombre de cotisations annuelles envers ceux qui en acquittent moins :

Cette solidarité peut être mise en relief par la comparaison des rapports rentes/total des cotisations versées par l'assuré. La rente est un multiple du total des cotisations versées lorsque l'assuré n'a payé que quelques cotisations annuelles sur le total des années auxquelles était tenue sa classe d'âge, tandis que l'inverse se produit lorsque l'assuré a versé la totalité ou presque la totalité des cotisations annuelles correspondant à sa classe d'âge.

Section 4

LA SOLIDARITE FINANCIERE

A. — Nature et fondement

Cette forme de solidarité tient à la structure de toute l'économie de la loi et plus particulièrement au système de financement adopté. Il ne s'agit pas ici, pas plus que dans les autres formes de la solidarité que nous avons rencontrées, d'une solidarité au sens du droit civil. Les rapports d'inter-dépendance créés par l'AVS entre les divers Pouvoirs publics, en matière de financement, se résolvent en définitive en une solidarité supérieure, à caractère financier, que nous nous emploierons à mettre en relief. Si cette solidarité est une conséquence de ces rapports d'inter-dépendance, on trouve à l'origine de son fondement la structure politique particulière du pays Le jeu normal et loyal du fédéralisme poursuit un sain équilibre des forces en présence. Il exige une mutuelle compréhension des nécessités de chaque Etat fédératif et, dans le domaine qui nous intéresse, de ses facultés contributives, de manière à réaliser une répartition équitable des charges.

B. — Etendue d'application

1. — Solidarité inter-cantonale :

La participation financière des cantons représente le tiers de la contribution publique totale et s'élèvera, pendant les 40 premières années de l'assurance, à 53 1/3 millions de francs. Ce montant est réparti entre les 19 cantons et 6 demi-cantons, selon les modalités mentionnées au chapitre sur le financement. La solidarité inter-cantonale réside, à notre sens, dans le fait qu'il est tenu compte, pour fixer la part contributive de chaque canton, en-dehors d'autres facteurs, de la capacité financière de chacun d'eux. Cette capacité est déterminée selon un critère unique, le résultat de l'impôt pour la Défense nationale qui est le seul impôt perçu sur une base uniforme sur tout le territoire suisse. Les cantons et demi-cantons se répartiront, dès lors, en deux groupes (162) :

a) les cantons à forte capacité financière, dont la quote-part est fixée d'après le montant moyen de la rente par bénéficiaire dans le canton et d'après le nombre de bénéficiaires de rentes du canton, sur la base du rapport qui existe dans toute la Suisse entre le nombre total des bénéficiaires de rentes et le nombre des personnes exerçant une activité lucrative (Art. 105) ;

b) les cantons à faible capacité financière qui recevront une aide prélevée sur les intérêts de la réserve inaliénable, dans la proportion de 80 %

(162) Nous précisons que ce procédé de répartition est celui qui a été retenu à titre d'exemple par le Conseil fédéral dans son Message aux Chambres fédérales du 24 Septembre 1946. La loi ne fait pas mention de ce procédé, laissant le soin au Conseil fédéral de fixer la contribution de chaque canton après avoir entendu les Gouvernements cantonaux (Art. 105 2e). Nous avons tout lieu de croire qu'il se tiendra à son projet de répartition qui réalise, à notre avis, une formule heureuse pour aboutir à une répartition aussi équitable que possible des charges incombant aux Pouvoirs publics cantonaux.

de la différence entre la quote-part qu'ils devraient verser selon une répartition conforme à *a*) et celle qui prendrait la capacité financière des cantons comme seul facteur de base pour cette répartition.

Le facteur « capacité financière » n'est qu'un correctif au procédé d'une répartition qui ne serait effectuée qu'en tenant compte des facteurs mentionnés sous *a*). Il n'y a pas aide financière directe des cantons à forte capacité financière envers les faibles et, pourtant, nous sommes d'avis qu'il existe un courant de solidarité des premiers envers les seconds. Tout d'abord, la Réserve inaliénable de 400 millions provient de l'excédent des Caisses de compensation pour perte de salaires et de gains, auquel les cantons ont contribué sur une base uniforme. La moitié des intérêts de cette Réserve servira à alléger la contribution des cantons à faible capacité financière. Il s'ensuit que le rapport Quote-part/Rentes totales servies dans le canton sera identique pour les cantons à forte capacité financière. Il sera plus élevé pour ceux-ci que pour les cantons à faible capacité financière et, parmi ces derniers, ce rapport variera proportionnellement à leur capacité financière respective (163). En d'autres termes, à une moindre prestation correspondra, toutes choses égales d'ailleurs, un afflux relativement supérieur en pouvoir d'achat dans le canton, sous forme de rentes. Ce rapport variera dans la mesure où varieront ses termes. D'autre part, la capacité financière relative de chaque canton peut se modifier au point de le faire passer d'une catégorie dans l'autre. Le facteur de solidarité est, en l'occurrence, la Réserve inaliénable.

---

(163) D'après le projet de répartition du Conseil fédéral, les cantons à forte capacité financière paieraient, pour la première année d'assurance, une quote-part égale à 40,7 % du total présumé des rentes qui y seraient versées, tandis que ce pourcentage varierait entre 15 % et 36 % pour les cantons à faible capacité financière (cf. Message du Conseil fédéral du 24 Septembre 1946 p. 576).

2. — Solidarité de la Confédération et des Cantons :

La Réserve inaliénable est bien, à notre sens, le facteur de la solidarité inter-cantonale mais, en ce qui concerne la Confédération, elle ne joue pas un rôle de même importance, quoique la moitié des intérêts de ce fonds lui soit dévolue. Si nous entrevoyons une solidarité financière spéciale entre la Confédération et les Cantons, ce n'est pas dans une aide financière réciproque mais dans l'état d'interdépendance de leurs finances respectives, dans la mesure où les conséquences de la situation des unes affectent les autres. L'introduction de l'AVS n'a pas créé cet état d'interdépendance qui existe déjà mais elle l'a très sensiblement renforcé par les charges supplémentaires auxquelles les Autorités fédérales et cantonales devront faire face.

Section 5

LA SOLIDARITE NATIONALE COMPLEMENTAIRE

A. — Nature et fondement

Nous avons exposé, dans la 1re section de cette partie, les buts de la solidarité créée par l'AVS et nous l'avons qualifiée « solidarité nationale complémentaire », par opposition à la « solidarité nationale de fait » résultant de la collaboration économique nationale, que M. Lucien Brocard a si bien analysée (164). Elle est complémentaire en ce sens que son but est de compléter la solidarité nationale de fait, en imprimant à l'œuvre sociale des courants de solidarité multiples propres à atténuer, dans une certaine mesure, les conséquences souvent injustes de la collaboration nationale. C'est ainsi que les divers courants de solidarité que nous avons relevés jusqu'ici, solidarité économique, inter-régionale, sociale, financière et leurs courants dérivés, sont des

(164) Principes d'économie nationale et internationale - Tome 1 - 1929.

formes particulières de la solidarité nationale complémentaire qui a été impérativement ordonnée dans l'AVS par la volonté du législateur d'abord, et celle du peuple ensuite (165).

B. — Moyens de réalisation

La condition première pour une assurance sociale qui cherche à créer un vaste courant de solidarité réside dans l'obligation d'assurance étendue à tous les membres de la collectivité nationale. Cette condition est pleinement réalisée par l'AVS qui, comme nous l'avons vu (166), étend ses effets au-delà des limites du territoire national. Le degré d'intensité de cette solidarité est fonction d'une multitude de facteurs que nous avons déjà rencontrés dans le cours de cette 3e partie de notre étude. Il est fonction du système cotisation/rente, d'une part, et des dispositions particulières prises en faveur de certaines catégories de personnes dignes d'intérêt, tant à un point de vue purement humain qu'au point de vue de l'économie nationale tout entière (génération transitoire - famille - agriculture - artisanat, etc.).

Le système de financement basé, pour partie, sur le système de la répartition a permis, comme nous l'avons constaté de lier les générations successives en un vaste réseau d'actions solidaires, renforcé par un fonds de stabilisation rendant solidaires les périodes de prospérité et de dépression.

Mais l'efficacité de cette solidarité dépend aussi des restrictions apportées aux droits de certaines catégories d'assurés (étrangers en particulier) et de l'étendue des droits concédés aux assurés à titre facultatif (Suisses de l'étranger), et c'est la raison pour laquelle nous estimons devoir consacrer deux paragraphes à l'étude de la solidarité qui lie

(165) En raison de la confirmation des décisions du législateur par le peuple, lors de la consultation populaire.

(166) Voir supra, p. 37 et suivantes.

ces deux catégories de personnes au sein de l'œuvre sociale considérée.

1. — Solidarité des nationaux et des étrangers :

Selon M. le Conseiller national Hirzel, « on verra encore une certaine solidarité dans le fait que les étrangers sont également assurés, s'ils sont domiciliés en Suisse ou s'ils exercent chez nous une activité lucrative » (167). Nous savons (168) que la situation de l'étranger en face de l'AVS diffère selon qu'il est en mesure de se prévaloir ou non de la réciprocité ou d'une convention diplomatique. Dans le premier cas, il est, sous réserve du stage de 10 ans, presque totalement assimilé au national (169) et, comme lui, il se trouve être tantôt agent actif, tantôt agent passif des différentes formes de solidarité examinées jusqu'ici selon la catégorie sociale à laquelle il appartient. Mais, pour l'ensemble de cette catégorie d'assurés, envisagée comme entité économique et sociale, il n'est pas aisé de délimiter l'étendue de la solidarité qui les lie au peuple suisse dans le cadre de l'assurance. Cette solidarité est fonction, pour le groupe considéré, de nombreux facteurs parmi lesquels nous citons : genre d'activité dépendante ou indépendante, importance des salaires et gains moyens, état démographique du groupe, nombre des futurs bénéficiaires de rentes, montant de celles-ci, rapport entre les rentes et le montant des cotisations acquises définitivement et sans compensation à l'assurance lorsque l'étranger ne remplit pas les conditions pour bénéficier des rentes, etc. La situation économique du groupe peut varier sensiblement dans le temps, comme peuvent varier aussi les autres facteurs d'où variation du sens et de l'intensité de la solidarité. L'état démographique du groupe a une importance considérable, puisque l'âge d'entrée dans l'assurance joue un rôle déterminant sur le montant des rentes ; d'autre part, la répartition des étrangers

(167) BSO - CN 1946 - p. 424.

(168) Voir supra p. 87.

(169) Il ne pourra bénéficier des rentes qu'aussi longtemps qu'il aura son domicile en Suisse, sous réserve de conventions diplomatiques contraires - (Art. 183).

selon l'état-civil et le nombre des enfants peut modifier sensiblement le rapport entre les risques couverts et la répartition des charges, telle qu'elle est fixée par la loi.

Il est indiscutable que l'étranger qui exerce en Suisse une activité lucrative mais qui conserve, hors de Suisse, son domicile légal, ce qui est le cas pour les frontaliers, bénéficie des bienfaits de l'assurance dans une mesure plus large que le résident, comparativement à sa contribution directe ou indirecte à l'assurance. Le frontalier bénéficiera de l'apport social qui provient de la contribution des Pouvoirs publics mais, comme il n'est pas soumis à l'impôt direct en Suisse, il ne contribuera pas à alimenter les fonds publics sur lesquels seront prélevées les contributions cantonales. Il ne financera l'AVS indirectement qu'en tant que consommateur de tabac ou d'alcool (169[a]).

Les étrangers de la deuxième catégorie, ceux qui ne peuvent pas se prévaloir ni de la réciprocité ni d'une convention diplomatique — parmi lesquels figurent les apatrides — se trouvent en face de l'assurance dans une situation d'assurés de deuxième zone. Le stage de 10 ans nous paraît justifié. Tout d'abord, par la considération que l'œuvre sociale considérée est une œuvre nationale qui nécessite une forte participation financière des Pouvoirs publics L'étranger doit donc être en mesure de prouver, par un séjour prolongé dans le pays, son attachement pour le pays et ses institutions. Nous avons vu, d'autre part (170), que les assurés qui ne paient des cotisations que pendant un nombre d'années inférieur à leur classe d'âge bénéficient de rentes partielles proportionnellement plus avantageuses que les rentes complètes servies aux personnes qui auront cotisé pendant 45 ans. La part sociale qui rentre dans la rente partielle est plus élevée, toutes choses égales d'ailleurs que dans la rente complète. Cette obligation de stage permettra d'éviter les abus qui auraient consisté de la part de

---

(169[a]) Nous raisonnons ici dans l'hypothèse que le droit à la rente des frontaliers ait été consolidé par des accords diplomatiques. (Voir note 169 p. 141).

(170) Voir supra p. 130 et s.

l'étranger à venir s'établir en Suisse peu de temps avant l'âge de 65 ans, de manière à pouvoir bénéficier d'une rente après quelques années d'assurance. La réduction d'un tiers du montant de toutes les rentes servies aux étrangers non apatrides de cette catégorie nous semble pleinement justifiée, du point de vue national, par le seul fait que cette mesure doit constituer, entre les mains de l'Etat, une arme diplomatique de défense de ses propres nationaux établis dans les territoires dont ressortissent ces étrangers. Il y a là un moyen d'action pour amener les Gouvernements étrangers à conclure des accords de réciprocité avec la Suisse, dans le domaine de la Sécurité sociale.

Nous comprenons mal, par contre, la rigueur de ces dispositions à l'égard des apatrides. L'apatride affilié à l'AVS ne peut, comme tout étranger, prétendre à une rente que s'il a payé au moins 10 cotisations annuelles, ce qui suppose qu'il a bénéficié du droit d'asile dans ce pays pendant au moins 10 ans. Nous partageons l'avis du Conseiller national Dietschy (Soleure) (171), que la Suisse leur apparaît, dès lors, comme leur nouvelle patrie et que, faute de ne pouvoir se prévaloir d'une convention diplomatique, ils eussent mérité d'être assimilés aux étrangers qui peuvent se prévaloir d'une telle convention. Cette solution, plus humaine en soi, n'aurait pas représenté une charge supplémentaire très forte pour l'assurance, mais elle aurait eu l'insigne mérite de créer un précédent dont ils auraient pu se prévaloir lors des prochaines conférences internationales chargées de l'élaboration d'un statut international des réfugiés et apatrides.

2. — Solidarité des résidents envers les Suisses émigrés :

L'assurance facultative pour les Suisses de l'étranger lance au-delà des frontières nationales un courant de solidarité qui trouve son fondement dans les liens de la nationalité qui rattachent l'émigré à la communauté nationale (172).

---

(171) BSO - CN 1946 - p. 600.
(172) Voir supra p. 39.

Dès l'instant où le Suisse de l'étranger se sera volontairement affilié à l'AVS (étant donnée la portée territoriale de la loi, l'obligation d'assurance ne pouvait être étendue à cette catégorie de personnes), ses obligations et ses droits au regard de l'assurance sont identiques à ceux des assurés à titre obligatoire. Toutefois, comme il est impossible de soumettre l'employeur à l'étranger au paiement d'une cotisation en faveur de son salarié de nationalité suisse, ce dernier sera tenu de verser une cotisation égale à 4 % du revenu de son activité lucrative (173) ; il pourra, toutefois, bénéficier des dispositions de l'Art 6 de la loi d'AVS qui prévoit que, lorsque l'employeur n'est pas tenu à cotisation et si le salaire déterminant est inférieur à frs 3.600, le taux de cotisation est réduit jusqu'à 2 % selon un barème dégressif (174). Mais, lors du calcul de la rente, ce ne sont pas les cotisations réduites effectivement versées qui seront prises en compte mais la cotisation fictive basée sur 4 % du salaire déterminant (175).

Cette catégorie d'assurés volontaires sera très hétérogène et l'ampleur des courants de solidarité que leur affiliation à l'AVS suscitera, dépend d'une multitude de facteurs parmi lesqels nous citons : le potentiel économique du groupe, la composition du groupe selon l'âge, la situation de famille, etc. A l'intérieur du groupe, nous constatons les mêmes courants de solidarité économique et sociale que parmi les assurés à titre obligatoire. Mais, en raison du fait du domicile à l'étranger des assurés à titre volontaire, ceux-ci ne contribueront pas à alimenter, par voie fiscale directe ou indirecte, les caisses publiques sur lesquelles seront prélevées les contributions publiques à l'assurance ; celles-ci rentreront dans le calcul du montant de la rente servie aux assurés volontaires pour une part identique à celle qui rentre dans le mon-

---

(173) Comparer la situation du salarié domicilié en Suisse et obligatoirement assuré (cf. supra p. 55).

(174) Voir note 136 p. 109.

(175) Cf. supra p. 58 et s.

tant de la rente des assurés à titre obligatoire. Nous pouvons, dès lors, conclure qu'il existe un vaste courant de solidarité qui va de la communauté nationale vers les Suisses de l'étranger.

TABLEAU I

RENTES PARTIELLES REDUITES DU REGIME TRANSITOIRE DE LA GENERATION TENUE NORMALEMENT DE VERSER 5 COTISATIONS ANNUELLES

Années de cotisations manquantes sur 5 années de cotisations	Cotisations annuelles moyennes (= C) et rentes v. s. annuelles partielles correspondantes (= R)								
	C = 75 R = 750			C = 150 R = 862.50			C. = 300 R. = 937.50		
	Rentes réduites			Rentes réduites			Rentes réduites		
	en francs		en % de la rente complète du régime permanent (750)	en francs	en % de la rente partielle	en % de la rente complète du régime permanent (1.200)	en francs	en % de la rente partielle	en % de la rente complète du régime permanent (1.500)
1	696	(300)	92,8	786	(600)	91.1	65.5	846 (1.200)	90.2	56.5
2	642	(225)	85.6	709.50	(450)	82.2	59.1	754.50 (900)	80.4	50.3
3	588	(150)	78.4	633	(300)	73.3	52.7	663 (600)	70.7	44.2
4	534	(75)	71.2	556.50	(150)	64.5	46.3	571.50 (300)	60.3	38.1

[*Entre ( ) montant total des cotisations versées*]

TABLEAU II

RENTES PARTIELLES REDUITES DU REGIME TRANSITOIRE DE LA GENERATION TENUE NORMALEMENT DE VERSER 10 COTISATIONS ANNUELLES

Années de cotisations manquantes sur 10 années de cotisations	Cotisations annuelles moyennes (= C) Total des cotisations (= CT) — Rentes vieillesse simples partielles correspondantes (= R)								
	C. = 75 R. = 750 CT. = 750			C. = 150 R. = 975 CT. = 1.500			C. = 300 R. = 1.125 CT. = 3.000		
	Rentes réduites			Rentes réduites			Rentes réduites		
	en francs		en % de la rente complète du régime permanent (750)	en francs	en % de la rente partielle	en % de la rente complète du régime permanent (1.200)	en francs	en % de la rente partielle	en % de la rente complète du régime permanent (1.500)
1	723	(675)	96.4	925.50	(1350)	95.0	77.1	1060,50 (2700)	94.2	70.7
2	696	(600)	92.8	876	(1200)	89.8	72.0	996 (2400)	88.5	66.4
3	669	(525)	88.2	826.50	(1050)	84.7	68.8	931.50 (2100)	82.8	62.1
4	642	(450)	85.6	777	(900)	79.6	64.7	867 (1800)	77.0	57.8
5	615	(375)	82.0	727.50	(750)	74.6	60.6	802.50 (1500)	71.3	53.5
6	588	(300)	78.4	678	(600)	69.5	56.5	738 (1200)	65.5	49.2
7	561	(225)	74.8	628.50	(450)	64.4	52,3	637.50 (900)	59.8	44.9
8	534	(150)	71.2	579	(300)	59.3	48.2	609 (600)	54.1	40.6
9	507	(75)	67.6	529 50	(150)	54.3	44.1	544.50 (300)	48.4	36.3

[*Entre ( ) montant total des cotisations versées*]

TABLEAU III

RENTES PARTIELLES REDUITES DU REGIME TRANSITOIRE DE LA GENERATION TENUE NORMALEMENT DE VERSER 15 COTISATIONS ANNUELLES

Années de cotisations manquantes sur 15 années de cotisations	Cotisations annuelles moyennes (= C) et rentes v. s. partielles correspondantes (= R)								
	C = 75 R = 750			C. = 150 R. = 1.087.50			C. = 300 R. = 1.312.50		
	Rentes réduites			Rentes réduites			Rentes réduites		
	en francs		en % de la rente complète du régime permanent (750)	en francs	en % de la rente partielle	en % de la rente complète du régime permanent (1.200)	en francs	en % de la rente partielle	en % de la rente complète du régime permanent (1.500)
1	732	(1050)	97.6	1047 (2100)	96.2	87.2	1257 (4200)	95.8	83.8
2	714	(975)	95.2	1066,50 (1950)	92.5	83.8	1205.50 (3900)	91.5	80.1
3	696	(900)	92.8	966 (1800)	88.8	80.5	1146 (3600)	87.3	76.4
4	678	(825)	90.4	925.50 (1650)	85.1	77.1	1090 50 (3300)	83.0	72.7
5	660	(750)	88.0	885 (1500)	81.3	73.7	1035 (3000)	78.8	69.0
6	642	(675)	85.6	844.50 (1350)	79.4	70.3	979.50 (2700)	74.6	65.3
7	624	(600)	83.2	804 (1200)	77.6	67.0	924 (2400)	70.4	61.6
8	606	(525)	80.8	763.50 (1050)	70.2	63.6	868.50 (2100)	66.1	57.9
9	588	(450)	78.4	723 (900)	66.4	60.2	813 (1800)	61.9	54.2
10	570	(375)	76.0	682.50 (750)	62.7	56.8	757.50 (1500)	57.7	50.0
11	552	(300)	73.6	642 (600)	59.0	53.5	702 (1200)	53.4	46.8
12	534	(225)	71.2	601.50 (450)	55.3	50.1	646.50 (900)	49.2	43.1
13	516	(150)	68.8	561 (300)	51.5	46.7	591 (600)	45.0	39.4
14	498	(75)	66.4	520.50 (150)	47.8	43.3	535.50 (300)	48.0	35.7

[*Entre ( ) montant total des cotisations versées*]

CONCLUSIONS

Nous sommes arrivés au terme de notre étude qui, après l'exposé commenté des principes généraux de la loi d'AVS, cherchait plus particulièrement à mettre en évidence les différentes formes de la solidarité créée par cette œuvre sociale. Nous nous sommes aperçus de l'existence réelle de divers courants de solidarité qui, tous, convergent vers l'amélioration du sort de l'économiquement faible et des cellules de base de la Nation, la famille dans le domaine démographique, l'agriculture et l'artisanat dans le domaine économique. Mais ces courants de solidarité ne sont, en fait, pas aussi distincts que nous l'avons laissé entrevoir. Ils s'enchevêtrent, se combinent et s'additionnent le plus souvent. Et, en raison de la multitude des situations particulières, des variations des conditions économiques de chacun, des changements dans la composition des différents groupes économiques, l'intensité de cette solidarité peut varier dans le temps.

L'étude de cette œuvre commune à tout un peuple, envisagée comme nous l'avons fait, sous l'angle de la solidarité qu'elle engendre, nous a surtout fait entrevoir les possibilités existantes dans le domaine social de donner à chaque membre de la communauté nationale une certaine sécurité quant aux conséquences économiques résultant de la vieillesse ou du décès prématuré, en plaçant l'individu en face de sa responsabilité d'homme solidaire.

L'intensité de cette solidarité est fonction d'un certain nombre de facteurs que nous avons relevés au cours du 3e chapitre. Parmi ceux-ci, la répartition légale des charges

revêt une particulière importance. Elle fixe la doctrine quant au sens et à l'amplitude des courants de solidarité. Mais, par suite de phénomènes complexes d'incidence, cette répartition peut se trouver grandement altérée dans les faits au point de rendre cette solidarité moins effective. Il appartient, à notre avis, à la Commission fédérale de l'Assurance vieillesse et survivants, nommée par le Conseil fédéral, de suivre au cours du développement de l'AVS, l'évolution de ces phénomènes d'incidence et de proposer toutes mesures utiles susceptibles d'obvier aux conséquences de celle-ci qui modifieraient sensiblement, en fait, la répartition légale des charges.

Telle qu'elle résulte des dispositions de la loi, la solidarité créée par l'AVS atteint à notre sens la juste limite compatible avec une saine conception de la responsabilité de l'homme. La sécurité que lui procure l'AVS n'est, en l'absence de rentes suffisamment élevées, qu'une sécurité relative qui laisse un champ assez vaste à la prévoyance individuelle. Celle-ci n'a pas fait entièrement place à la prévoyance collective qui est souvent cause d'imprévoyance. L'homme reste, dès lors, responsable au-delà de cette sécurité collective minimum, d'une sécurité personnelle plus étendue. Loin d'être un oreiller de paresse, l'AVS qui a su concilier les nécessités sociales avec un assez large maintien des principes individuels peut jouer un rôle d'éducation de première importance en matière de prévoyance individuelle, comme aussi en matière de comportement social. L'homme conserve son individualité propre grâce à la méthode de l'échelonnement des rentes qui tient compte, dans une certaine mesure, de l'effort productif fourni par l'assuré durant toute sa vie. Ce système a l'avantage de sauvegarder l'intérêt personnel, facteur dynamique de l'activité économique.

La solidarité qu'impose l'AVS aux célibataires envers les hommes mariés, est une première réalisation d'une politique générale en faveur de la famille, source de vie de la nation et élément de continuité de l'activité économique nationale. Elle est l'élément qui tend à réaliser une répar-

tition plus équitable des charges de l'assurance, en tenant compte de la faculté contributive de chacun, en fonction, pour partie, des charges de famille auxquelles il doit faire face (176). Nous sommes toutefois d'avis qu'en raison de ce qui précède, c'est-à-dire de l'importance de la famille dans la vie de la Nation, le correctif indispensable pour atteindre une répartition des charges de l'AVS, dans un sens encore plus conforme à l'idée de justice, est l'édification d'un système général d'allocations familiales qui fait encore défaut en Suisse.

Cette œuvre sociale de grande envergure, dont les rouages ont été minutieusement étudiés de manière à tenir compte, dans une mesure aussi large que possible, des conditions particulières de vie de chaque groupe social et de chaque région économique, montre qu'il peut exister une justice individuelle compatible avec une saine justice sociale. Le vaste réseau de courants de solidarité que nous avons mis en relief constitue l'élément de liaison de ces deux principes que d'aucuns prétendent, à tort à notre avis, être irréductibles.

L'édification d'un tel système de sécurité resterait toutefois une œuvre éphémère si l'Etat ne pouvait lui assurer les bases nécessaires à son développement normal, qui sont une économie nationale forte et une monnaie stable. La sécurité économique de l'individu est étroitement liée à ces deux postulats au-delà desquels toute tentative de réaliser la sécurité pour tous relève du domaine de l'utopie.

La vaste solidarité engendrée par l'AVS et librement consentie par le peuple lors de la consultation populaire du 6 Juillet 1947, montre la volonté du peuple suisse d'orienter son évolution sociale dans la voie de la collaboration des classes dans un sens conforme à son tempérament et son éducation historique. Elle est l'expression de son désir

(176) Cette différenciation selon les facultés contributives ne se trouve pas du côté des cotisations qui sont basées sur un taux uniforme, mais du côté des risques assurés qui sont plus étendus chez l'homme marié que chez le célibataire.

de voir la Suisse rester, selon la pensée de M. Albert Picot, « ...une Nation où l'être humain, dans sa diversité de langues et de confessions, trouve le sol propice à l'éclosion de son être intérieur, où l'homme collabore avec l'homme, non pas sous la contrainte mais sous le signe d'une solidarité fondée sur l'amour et le respect mutuel » (177).

---

(177) Mots d'ordre — Editions de la Baconnière - Neuchâtel, p. 102.

LISTE DES OUVRAGES ET PUBLICATIONS CONSULTES

A. — Sources de documentation générale

1) Bureau international du Travail : L'Assurance invalidité, vieillesse, décès obligatoire. — Analyse comparative des législations nationales et les résultats de leur application. (*Etudes et Documents Série M* N° 10 - Genève - 1933).

2) Brocard Lucien : Principes d'Economie nationale et internationale. Tomes I et II. (*Librairie du Recueil Sirey* - Paris - 1929).

3) Chapuis Jacques : Aujourd'hui... l'homme ! (Article paru dans le N° 9 de la Revue « *Chefs* » - Genève - Septembre 1947).

4) Gide Charles et Rist Charles : Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours. Sixième édition - p. 613 - 639. (*Librairie du Recueil Sirey* - Paris - 1944).

5) Lechner Jean-Marcel : L'Assurance sociale obligatoire - Genève - 1945.

6) Marchal André : La Théorie générale des Assurances sociales. (*Goemaere - Imprimeur du Roi, éditeur* - Bruxelles - 1938).

7) Mizraki : Le problème social des Invalides - De la Bienfaisance à l'Assurance.

8) Picot Albert : La Suisse et le Problème social pendant la guerre - 1942. (*Conférence présentée par M. A. Picot Conseiller d'Etat de Genève, à l'Ecole polytechnique fédérale, le* 5 Décembre 1941).

9) Rimensberger E. F. : Qu'est-ce que le Plan Beveridge ? Exposé résumé et commenté d'après le texte original publié sous les auspices de l'Union syndicale suisse et de la Société suisse des Commerçants. (*Editions de la Baconnière - Neuchâtel*).

B. — Sources de documentation spéciale

a) *Sources officielles* :

10) IIe Rapport du Conseil fédéral à la Comission du Conseil des Etats, chargée d'étudier le projet de loi sur l'AVS du 9 Février 1931.

11) Rapport de la Commission fédérale d'Experts pour l'introduction de l'assurance vieillesse et survivants du 16 Mars 1945.

12) Rapport sur l'assurance fédérale vieillesse et survivants. 1er cahier - Institutions de prévoyance en Suisse. (*Office fédéral des Assurances sociales* - Berne - 1944).

13) Rapport sur l'assurance fédérale vieillesse et survivants. 2e cahier - L'assurance vieillesse et survivants et l'aide aux vieillards et aux survivants en Suisse jusqu'à fin 1943. (*Office fédéral des assurances sociales* - Berne - 1945).

14) Rapport sur l'assurance fédérale vieillesse et survivants. 3e cahier - Principaux projets et propositions visant à résoudre, sur le plan fédéral, le problème de l'assurance vieillesse et survivants. (*Office fédéral des Assurances sociales* - Berne - 1945).

15) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, relatif à un projet de loi sur l'assurance vieillesse et survivants du 29 Août 1929.

16) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance vieillesse et survivants du 24 Mai 1946.

17) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, concernant le financement au moyen de fonds publics de l'assurance vieillesse et survivants du 29 Mai 1946.

18) Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le financement au moyen de fonds publics de l'AVS du 20 Décembre 1946.

19) Projet de loi fédérale sur l'AVS du 17 Juin 1931.

20) Loi fédérale sur l'AVS du 20 Décembre 1946 et Règlement d'exécution du 31 Octobre 1947.

21) Arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, du 30 Août 1939.

22) Arrêté du Conseil fédéral réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service actif, du 20 Décembre 1939.

23) Arrêté du Conseil fédéral modifiant l'arrêté qui règle provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service actif, du 26 Janvier 1940.

24) Arrêté du Conseil fédéral réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de gain aux militaires en service actif de condition indépendante (Régime des allocations pour perte de gain), du 14 Juin 1940.

25) Arrêté du Conseil fédéral modifiant le régime des allocations pour perte de gain, du 28 Décembre 1940.

26) Ordonnance d'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service militaire actif, du 4 Janvier 1940.

27) Ordonnance du Département fédéral de l'Economie publique assurant l'exécution de l'Arrêté du Conseil fédéral du 14 Juin 1940 sur le régime des allocations pour perte de gain du 25 Juin 1940.

28) Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale - Conseil national - 1946. Session extraordinaire d'Août p. 409 à 704.

29) Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale - Conseil national - 1946. Session d'automne, p. 827 à 915.

30) Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale - Conseil national - 1946. Session d'hiver p. 1016 à 1039, et 1067 à 1071.

31) Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale - Conseil des Etats - 1946. Session d'hiver p. 333 à 463.

b) *Sources privées :*

32) Bory Ernest : Assurance vieillesse et survivants. Extrait de la revue « Suisse contemporaine » Avril et Mai 1943.

33) Bratschi Robert : L'AVS. Exposé et commentaires du Rapport des Experts. Extrait de la « Revue syndicale suisse » Avril - Mai 1945.

34) Brutsch Ernest : Die Alters- und Hinterbliebenenversicherung, ein eidg. Gemeinschaftswerk - 1944.

35) Frey G. A. : Ueber die Natur der Altersversicherung - 1923.

36) Friedli Oskar : Die Grundlagen einer schweiz. Alters-Hinterlassenen - und Invalidenversicherung. Thèse - Berne - 1933.

37) Haldy Marcel : Le problème de l'assurance vieillesse en Suisse.

38) Hattenschwiller Alphons : Die Alters- Invaliden - und Hinterlassenenversicherung der Schweiz - 1920.

39) Haag Joseph : Die Träger der Sozialversicherung mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz. Thèse - Affoltern a.A. - 1945.

40) Kaiser Ernest : Introduction aux principaux problèmes de l'assurance fédérale vieillesse et survivants - Extrait de la « Revue syndicale suisse » - Août 1945.

41) Kuhn Jean : Les assurances sociales en Suisse - Thèse - Paris - 1946.

42) Lechner Jean-Marcel : Un projet exorbitant d'AVS (Les propositions du Parti du Travail) - 1945.

43) Munz Hans Dr. : Vollwertige Altersversicherung ? (Kritische Betrachtung zur bundesrätlichen Vorlage von 1946).

44) Nabholz Paul : Projekt einer schweiz. Alters- und Hinterbliebenen Versicherung - Zurich 1942.

45) Pagan Emile : Les problèmes nationaux : Assurance-vieillesse, quelques notions utiles à chacun - 1914.

46) Partei der Arbeit : Sorgenfreies Alter ? Die Partei der Arbeit zur Gestaltung und Finanzierung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung - 1945.

47) Ruchti Werner et Ruchti Erwin : Betrachtung über die Initiativen und Vorschlägen für eine obligatorische Altersversicherung - 1944.

48) Saxer A. : Le problème de l'Assistance à la vieillesse et de l'Assurance vieillesse en Suisse - « Revue syndicale suisse » - Berne - 1941 N° 4.

49) Schmid Ruedin Ph. : Eidg. Alters- und Hinterbliebenenversicherung - (Altersversicherung und Bergbevölkerung).

50) Schmid Ruedin Ph. : L'AVS en voie d'élaboration - 1946.

51) La Revue syndicale suisse - Berne 1939 - N° 5.
« 1940 - N° 11.
« 1941 - N° 4.
« 1945 - N° 8.
« 1947 - N°s 1 - 2 - 3.

52) Revue économique et sociale - Lausanne 1946 - N° 1
« 1947 - N° 1

53) Journal des Associations patronales - Zurich 1947 N°s 26 - 28 - 30 - 31 - 34 - 35 - 36.

54) La Vie économique - Berne 1947 - Fascicules N°s 1 à 6.

55) Cahiers français d'Information - Bulletin bi-mensuel publié par le Ministère de l'Information - 1946 - N° 73.

56) Notes documentaires et études : La Sécurité sociale en France. Publiées par le Service français d'Information - N° 451 du 25 Octobre 1946.
N° 450 bis du 28 Février 1947.
N° 487 bis du 1er Mai 1947.

57) Journaux divers.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :

J. Sarrailh.

Vu, le Doyen
de la Faculté de Droit de Paris :

L. Julliot de la morandière

Vu et approuvé,
Le Président de la Thèse :

M. André Marchal.

ABREVIATIONS UTILISEES

A.V.S.	Assurance fédérale Vieillesse et Survivants.
A.I.V.D.O. .	Assurance Invalidité, Vieillesse, Décès Obligatoire.
B.I.T.	Bureau International du Travail.
B.S.O.	Bulletin Sténographique Officiel de l'Assemblée fédérale.
C.N.	Conseil National.
M.C.F.	Message du Conseil Fédéral à l'Assemblée fédérale.
O.F.A.S. ..	Office Fédéral des Assurances Sociales.
R.E.	Rapport de la commission fédérale d'Experts pour l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants du 16 Mars 1945.
R.O.	Recueil Officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse.
F.F.	Feuille Fédérale.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION 11

Première Partie

HISTORIQUE DU DEVELOPPEMENT DE L'IDEE D'UNE ASSURANCE VIEILLESSE ET SURVIVANTS SUR LE PLAN FEDERAL.

Section 1ere : De l'idée à la création d'une base juridique 15

Section 2 : Le projet de loi d'AVS du 17 Juin 1931 17

A. — Caractéristiques du projet 17

1. — Assurance nationale 17

2. — Assurance obligatoire 18

3. — Assurance contributive 19

a) Principe de la cotisation des assurés 19

b) Principe de la cotisation des employeurs . 19

B. — Economie du projet 20

1. — Système des cotisations 20

a) Cotisation des assurés 20

b) Cotisation des employeurs 20

2. — Système des prestations 21

a) Régime permanent 21

— les rentes normales 21

— les suppléments sociaux 22

b) Régime transitoire 23

3. — Le financement et la gestion des fonds . 23
a) La couverture des prestations 23
— couverture des prestations ordinaires . 23
— couverture des suppléments sociaux .. 23
b) La couverture des frais de gestion 24
c) Le financement 24
d) La gestion des fonds 25
C. — Causes du rejet populaire 25
Section 3 : Les caisses de compensation pour perte de salaire et de gain 26
A. — Base juridique 26
B. — Caractères généraux 27
C. — Economie de l'institution 28
1. — Le système de contribution tripartite .. 28
a) La cotisation des personnes exerçant une activité lucrative 28
b) La contribution de l'employeur 29
c) La contribution des Pouvoirs publics .. 29
2. — Le système des prestations 30
a) Le droit aux prestations 30
b) Montant des prestations 30
3. — Le système de financement 32
D. — La solidarité créée par l'institution 32
Section 4 : Les initiatives 33
A. — L'initiaitve populaire du 25 Juillet 1942 . 33
B. — Les initiatives cantonales 33

Deuxième Partie

ECONOMIE DE LA LOI D'AVS (Loi fédérale du 20 Décembre 1946).

Chapitre I : Nature, étendue et caractéristiques de l'institution 35

Section 1ere : Assurance sociale 35

Section 2 : Assurance obligatoire nationale élargie 37

Section 3 : Assurance contributive 40

Section 4 : Risques couverts 44

A. — Risque vieillesse 44

B. — Risque décès 47

Chapitre II : Le système des cotisations 49

Section 1ere : Généralités 49

Section 2 : La cotisation personnelle 51

A. — Le cercle des assurés 51

B. — Le cercle des cotisants 52

C. — Bases de calcul et montant de la cotisation 55

1. — Personnes exerçant une activité lucrative dépendante 55

2. — Personnes exerçant une activité lucrative indépendante 57

3. — Cotisation des personnes n'exerçant aucune activité lucrative 60

Section 3 : La cotisation patronale 62

Section 4 : Le compte individuel de cotisation .. 66

Section 5 : La perception des cotisations 66

Section 6 : Situation particulière des assurés faisant partie d'une institution d'assurance reconnue 67

Chapitre III : Les prestations de l'assurance .. 70

Section 1ere : Généralités 70

Section 2 : Mode de liquidation des rentes 73

A. — La cotisation annuelle moyenne 73

B. — Le montant fixe, élément de calcul de la rente 75

Section 3 : Les rentes 75

I. — LES RENTES DU REGIME PERMANENT 77

A. — Rente de vieillesse simple ordinaire 77

1. — Mode de calcul 77

2. — Montant de la rente 77

3. — Conditions d'obtention de la rente 78

B. — Rente de vieillesse pour couple 78

1. — Mode de calcul 78

2. — Montant de la rente 78

3. — Conditions d'obtention de la rente pour couple 80

C. — Rente de veuve 80

1. — Mode de calcul et montant de la rente .. 80

2. — Conditions d'obtention de la rente 82

3. — Extinction du droit à la rente 85

4. — Allocation unique aux veuves ne remplissant pas les conditions d'obtention de la rente de veuve 83

D. — Rentes d'orphelins 83
1. — Mode de calcul et montant des rentes d'orphelins 83
a) Rente d'orphelin simple 83
b) Rente d'orphelin double 83
2. — Conditions d'obtention des rentes d'orphelins 84
a) Conditions d'âge 84
b) Autres conditions 85
3. — Extinction du droit à la rente d'orphelin 86
E. — Les cas de réduction des rentes 86
1. — Réduction pour cause de durée incomplète du versement des cotisations 86
2. — Réduction pour les étrangers 87
3. — Réduction des rentes de survivants 87
II. — LES RENTES DU REGIME TRANSITOIRE 87
A. — Rentes des personnes de la génération d'entrée qui ont cotisé pendant au moins un an mais moins de 20 ans 87
1. — Mode de calcul et montant des rentes partielles 88
2. — Conditions d'obtention des rentes 90
B. — Rentes de besoin 91
1. — Conditions d'obtention des rentes de besoin 91
2. — Montant des rentes de besoin 92
3. — Le cercle des bénéficiaires des rentes de besoin 93
Chapitre IV : Le financement et la gestion des fonds 95
Section 1ere : La couverture des prestations 95
A. — Les cotisations des assurés et des employeurs 96

B. — Les contributions des Pouvoirs publics .. 96
1. — Couverture des contributions de la Confédération 97
2. — Répartition et couverture des contributions cantonales 97

Section 2 : La couverture des frais d'administration 98

Section 3 : Le système de financement 99

Section 4 : La gestion des fonds 100
A. — Le fonds de compensation de l'AVS 100
B. — Le fonds spécial de la Confédération 100
C. — La réserve inaliénable 101

Troisième Partie

LA SOLIDARITE DANS L'AVS

Section 1ere : Généralités 103

Section 2 : La solidarité économique 106
A. — Nature et fondement 106
B. — Moyens de réalisation 107
1. — Le système cotisation/rente 108
2. — La contribution des Pouvoirs publics .. 110
C. — Etendue d'application 111
1. — Solidarité des hauts salaires ou gains professionnels envers les moyens et les faibles 111
2. — La solidarité inter-régionale 114
3. — La solidarité professionnelle et interprofessionnelle 115
4. — La solidarité de la population active envers les personnes n'exerçant aucune activité lucrative 118

Section 3 : La solidarité sociale 120
A. — Nature et fondement 120
B. — Moyens de réalisation 121
C. — Etendue d'application 121
1. — Solidarité des sexes 121
2. — Solidarité des célibataires envers les hommes mariés 123
3. — Solidarité entre les générations successives 126
4. — Solidarité des assurés envers les ayants droit de rentes réduites 130
a) dans le régime permanent 130
b) dans le régime transitoire 132
1. — Solidarité accentuée des jeunes générations envers les assurés de la génération transitoire bénéficiaires de rentes partielles réduites 133
2. — Solidarité au sein d'une même classe d'âge des assurés bénéficiaires de rentes partielles envers les assurés bénéficiaires de rentes partielles réduites 134
3. — Solidarité entre les différentes classes d'âge 134
4. — Solidarité au sein de la même classe d'âge des assurés à cotisation annuelle moyenne élevée bénéficiaires de rentes partielles réduites envers les assurés à cotisation annuelle moyenne moindre 135
5. — Solidarité, au sein de la même classe à cotisation annuelle moyenne identique, des assurés bénéficiaires de rentes partielles réduites qui paient un plus grand nombre de cotisations annuelles envers ceux qui en acquittent moins 136

Section 4 : La solidarité financière 136
A. — Nature et fondement 136
B. — Etendue d'application 137
1. — Solidarité inter-cantonale 137
2. — Solidarité de la Confédération et des cantons 139

Section 5 : La solidarité nationale complémentaire . 139
A. — Nature et fondement 139
B. — Moyens de réalisation 140
1. — Solidarité des nationaux et des étrangers 141
2. — Solidarité des résidents envers les Suisses émigrés 143

Conclusion 149

LISTE DES OUVRAGES ET PUBLICATIONS CONSULTES 153
A. — Sources de documentation générale 153
B. — Sources de documentation spéciale 154
a) sources officielles 154
b) sources privées 155

ABREVIATIONS UTILISEES 159

Impr. G. SAUTAI & Fils, 46, rue Gauthier-de-Châtillon, LILLE